

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**REGULAÇÃO POLÍTICA
E RECONFIGURAÇÃO DO PERFIL PROFISSIONAL
DO DIRETOR DE ESCOLA:
A OPINIÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DAS ESCOLAS**

António Manuel Quaresma de Oliveira Coelho

DOUTORAMENTO EM EDUCAÇÃO

Área de especialidade: Administração e Política Educacional

2014

UNIVERSIDADE DE LISBOA

INSTITUTO DE EDUCAÇÃO



**REGULAÇÃO POLÍTICA
E RECONFIGURAÇÃO DO PERFIL PROFISSIONAL
DO DIRETOR DE ESCOLA:
A OPINIÃO DOS MEMBROS DO CONSELHO DAS ESCOLAS**

António Manuel Quaresma de Oliveira Coelho

Tese orientada pelo Professor Doutor João Barroso,
especialmente elaborada para a obtenção do grau de Doutor em Educação
na área de especialidade de Administração e Política Educacional

2014



*Tese de doutoramento com o apoio
da Fundação para a Ciência e a Tecnologia
(SFRH/BD/76496/2011)*

***“A mente que se abre a uma nova ideia
jamais voltará ao seu tamanho original.”***

Albert Einstein

Índice

Agradecimentos	i
Resumo	iii
Resumé	iv
Abstract	v
Índice de quadros	vi
Índice de gráficos	vii
Índice de figuras	viii
Lista de siglas e acrónimos	ix
Apresentação	1
Capítulo 1: A regulação das políticas públicas e a gestão escolar	5
1. A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	5
1.1 Génese e polissemia do conceito de regulação	5
1.2 A regulação no âmbito das ciências sociais	7
1.3 A reconfiguração do Estado e a emergência de novos modos de regulação	12
2. NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR	19
2.1 Relações de poder entre o Ministério da Educação e as escolas	22
2.1.1 A “erupção” do poder das escolas	22
2.1.2 A “recuperação” do poder pelo Ministério da Educação	25
2.1.3 A “2.ª edição” da gestão democrática	27
2.2 Colegialidade <i>versus</i> unipessoalidade	28
2.2.1 A unipessoalidade como experiência	29
2.2.2 A coexistência entre colegialidade e unipessoalidade	31
2.2.3 A imposição da unipessoalidade	32
2.3 O acesso ao cargo de gestão	36
2.3.1 A seleção do diretor	37
2.3.2 A formação	40
2.3.3 A “profissionalização”	44

2.4 Composição e poder do órgão de representação da comunidade educativa	48
2.5 A escola como unidade orgânica de gestão intermédia	55
2.5.1 O agrupamento de escolas.....	55
2.5.2 As Direções Regionais de Educação	58
2.5.3 A autonomia da escola	60
2.6 Síntese e conclusão	68

Capítulo 2: Os “novos” diretores: perfil, funções e transformações em curso

1. O PERFIL DO DIRETOR: UMA PERSPETIVA INTERNACIONAL	71
1.1 Uma complexidade crescente	72
1.2 A pressão da eficácia	86
1.3 A importância da liderança	92
2. O DIRETOR DE ESCOLA EM PORTUGAL: PERFIL E PAPÉIS	100
3. A IDENTIDADE PROFISSIONAL DO DIRETOR	106
4. O CONSELHO DAS ESCOLAS	109

Capítulo 3: Metodologia

1. PROBLEMÁTICA	115
2. TIPO DE INVESTIGAÇÃO E OPÇÃO METODOLÓGICA	116
3. EIXOS DE ANÁLISE E QUESTÕES DE PESQUISA	117
4. A ENTREVISTA	120
5. DESCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS	124
6. A CONSTRUÇÃO DO GUIÃO	126
7. ANÁLISE DE CONTEÚDO	130
8. SÍNTESE	141

Capítulo 4: Apresentação e discussão dos resultados

1. O PERFIL DOS DIRETORES DO CONSELHO DAS ESCOLAS	144
2. A AÇÃO DOS DIRETORES NO CONTEXTO DA ESCOLA	156

2.1	Caraterísticas gerais	156
2.2	Os domínios de ação.....	160
3.	O CONSELHO DAS ESCOLAS COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO	175
3.1	Razões para a criação do órgão	175
3.2	A dinâmica interna	179
3.3	O contexto político regulatório	188
3.3.1	A avaliação do desempenho docente	188
3.3.2	O decreto-lei 75/2008	193
3.3.3	Outras medidas políticas	197
3.3.4	Em síntese	200
4.	A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE PROFISSIONAL	201
4.1	O primeiro ano como presidente do órgão de gestão	202
4.2	A experiência adquirida na gestão escolar	203
Síntese e conclusão		209
Referências bibliográficas		217
Anexo 1: Guião das entrevistas (roteiro de questões)		233
Anexo 2: Questionário		243
Anexo 3 (em CD-Rom): Análise de conteúdo das entrevistas		
Anexo 4 (em CD-Rom): Tratamento dos questionários		

Agradecimentos

Ao concluir esta tese, e refletindo sobre o caminho percorrido, não é possível deixar de registar palavras de agradecimento a um conjunto de pessoas que, ao nível profissional e pessoal, tiveram uma importância assinalável para a realização desta investigação.

Ao Professor Doutor João Barroso há um agradecimento particular pela forma como foi acompanhando todo o trabalho ao longo da investigação. De facto, o apoio permanente, manifestado através da disponibilidade constante, e a exigência sempre presente, expressa através do rigor científico, da indicação de documentos considerados pertinentes, da presença de espírito associada às chamadas de atenção para me manter centrado no foco da investigação quando alguns afluentes me puxavam para lá do “leito deste rio”, tiveram uma importante quota parte no produto que agora se apresenta.

Ao Professor Doutor Natércio Afonso pelo papel que teve durante a minha licenciatura e mestrado, momentos provocadores desta evolução, e pela confiança sempre depositada em mim, através de palavras de incentivo e do interesse em saber do desenvolvimento desta investigação.

Aos membros do Conselho das Escolas inquiridos neste trabalho, pela disponibilidade em contarem os seus percursos de vida na gestão escolar e comigo interagirem na reflexão de significados para a sua ação. Sem a sua inestimável colaboração esta tese não teria sido possível realizar.

Aos três diretores inquiridos na fase preliminar do estudo pois a sua contribuição foi importante para a construção do “roteiro” de investigação.

À Elisa, minha esposa, pela paciência e compreensão tidas ao longo destes anos, sempre manifestadas, mesmo quando as frequentes necessidades de isolamento faziam da minha presença uma sombra em casa e na sua vida.

Às minhas filhas, Joana e Sara, e aos meus netos, Vicente e Simão, pelo facto de serem um referencial de alegria na minha vida e no meu pensamento, criando um foco adicional de motivação para avançar com esta investigação.

A mim mesmo, por ter tido a capacidade de ultrapassar os momentos difíceis, provando que determinação em cumprir os objetivos definidos abre um inabalável sorriso interno, de confiança no futuro.

Resumo

Entre as várias medidas de política educativa promulgadas pelo XVII governo constitucional, duas delas, a criação do Conselho das Escolas e a aprovação do novo Regime Jurídico de Autonomia, Administração e Gestão dos Estabelecimentos Públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário, vieram colocar a função do diretor de escola no centro do debate educativo. Destas duas medidas, a criação do Conselho das Escolas, definido como um órgão consultivo do Ministério da Educação, assume um carácter particularmente importante, já que abre um espaço de regulação inédito na história da educação em Portugal.

A presente investigação tem como principal objetivo analisar o modo como os membros do Conselho das Escolas percecionam a ação deste órgão enquanto instrumento de regulação institucional e o modo como, neste contexto, entendem e desempenham o seu papel de diretor. Deste modo, estes diretores são considerados como informantes privilegiados para se perceber a relação entre o processo de regulação política e a reconfiguração do perfil profissional do diretor de escola.

De acordo com este objetivo, o quadro teórico de suporte à investigação aborda as questões relacionadas com os processos de regulação institucional e com as transformações que ocorrem em Portugal e noutros países nos perfis profissionais dos diretores de escola.

A metodologia assume um carácter qualitativo, expresso no desenvolvimento de entrevistas em profundidade a cada um dos diretores que integraram o Conselho das Escolas no seu primeiro mandato (2007-2010). Tendo em conta as funções do Conselho e o modo como os seus membros foram selecionados, considera-se que a análise do seu discurso pode fornecer elementos importantes para caraterizar os processos de regulação da educação e da evolução da gestão escolar em Portugal e aferir as eventuais modificações no modo como os seus cargos são desempenhados. Os dados obtidos permitem concluir da eventualidade de estarmos perante uma evolução no perfil e papel do diretor em Portugal, com possível influência na sua identidade profissional.

Palavras-chave: *políticas públicas de educação, regulação, diretor de escola, Conselho das Escolas*

Resumé

Parmi les plusieurs mesures de politique éducative promulguées par le XVII^e gouvernement constitutionnel, il y en a deux – la création du “Conselho das Escolas” (Conseil des Écoles) et l’approbation du nouveau Régime Juridique d’Autonomie, Administration et Gestion des Etablissements Publics de l’ Education Maternelle et des Enseignements Primaires et Secondaires – qui ont placé le rôle du chef d’établissement au centre du débat éducatif. La création du Conseil des Écoles, défini comme un organe consultatif du Ministère de l’Éducation, acquiert un caractère particulièrement important, car il ouvre un espace de régulation sans précédent dans l’histoire de l’éducation au Portugal.

Cette recherche a pour but d’analyser la façon dont les membres du Conseil des Écoles aperçoivent l’action de cet organe en tant qu’instrument régulation institutionnel et comment, dans ce contexte, ils comprennent et jouent leur rôle de chef d’établissement. De cette façon, ces chefs d’établissement sont considérés comme des informateurs privilégiés pour qu’on s’ aperçoive du rapport entre le processus de régulation politique et la reconfiguration du profil professionnel du chef d’établissement.

Conformément à cet objectif, le cadre théorique qui soutient la recherche porte sur les questions liées aux processus de régulation institutionnelle et aux transformations qui ont lieu au Portugal et dans d’autres pays en ce qui concerne les profils professionnels des chefs d’établissement.

La méthodologie prend un caractère qualitatif, exprimé dans le développement d’entrevues en profondeur à chacun des chefs d’établissement qui intègrent le Conseil des Écoles dans leur premier mandat (2007-2010). Tenant compte des fonctions du Conseil et de la façon dont ses membres ont été sélectionnés, on considère que l’analyse de leur discours peut fournir des données importantes pour caractériser les processus de régulation de l’éducation et de l’évolution de la gestion scolaire au Portugal, ainsi que vérifier les modifications éventuelles dans la manière dont ils jouent leurs rôles. Les données obtenues permettent de conclure à une éventuelle évolution du profil et du rôle du directeur au Portugal, avec une possible répercussion dans son identité professionnelle.

Mots-clé: *politique publics d’éducation, regulation, chef d’établissement, Conseil des Écoles*

Abstract

Among the various measures of educational policy promulgated by the 17th constitutional government, two of them, the creation of the Schools Advisory Board and the approval of the new Legal Regime of Autonomy, Administration and Management of Public Schools of Pre-School Education and Basic and Secondary Education, have put the role of the headteacher in the center of the educational debate. Within these two measures, the creation of the “Conselho das Escolas” (Schools Advisory Board), defined as an advisory body of the Ministry of Education, assumes a particularly important character, since it opens a space of intermediate regulation, unprecedented in the history of education in Portugal.

This research has as main objective to analyse the way in which the members of the Schools Advisory Board perceive the action of this body as an instrument for institutional regulation and how, in this context, understand and act in their role as headteachers. In this way, these school leaders are regarded as privileged informants to understand the relationship between the process of political regulation and the reconfiguration of the professional profile of the headteacher.

In line with this objective, the theoretical framework that supports the research deals with the issues related to the processes of institutional regulation and with the transformations that have taken place in Portugal and other countries concerning the professional profiles of headteachers.

The methodology assumes a qualitative nature, expressed in the development of in-depth interviews to each one of the headteachers who have joined the Schools Advisory Board in their first term (2007-2010). Taking into account the functions of the Advisory Board and the way in which its members were selected, it's considered that the analysis of their speech may provide important elements to characterize the processes of regulation of Education and the development of school management in Portugal and assess any changes in how their positions are performed. The data obtained allows us to conclude that we may be facing an evolution in the profile and role of the headteacher in Portugal, with possible outcomes on their professional identity.

Keywords: *public policies in education, regulation, headteacher, Schools Advisory Board*

Índice de quadros

Quadro n.º 1 – Escolas com contratos de autonomia celebrados	65
Quadro n.º 2 – Categorias de competências e tarefas associadas	73
Quadro n.º 3 – Tarefas consideradas prioritárias por categorias de competências	75
Quadro n.º 4 – Tarefas dos diretores por categoria	80
Quadro n.º 5 – Tarefas dos diretores por categoria e espaços	81
Quadro n.º 6 – Caraterísticas-chave de escolas eficazes	89
Quadro n.º 7 – Diferenças entre as duas “ondas” de melhoria	90
Quadro n.º 8 – Número e percentagem de diretores executivos que consideram cada domínio de competências como ‘principal’	103
Quadro n.º 9 – Número de listas e de candidatos a eleger para o CE (2007-2010)	111
Quadro n.º 10 – Distribuição em Portugal (continental) dos diretores membros do CE	124
Quadro n.º 11 – Realização das entrevistas	125
Quadro n.º 12 – Estrutura e objetivos das questões colocadas em cada tema do guião da entrevista	128
Quadro n.º 13 – Distribuição dos diretores do CE por zona, grau de ensino e sexo.....	144
Quadro n.º 14 – Número de unidades orgânicas de gestão e de diretores (Continente) por ano letivo e género	145
Quadro n.º 15 – Professores do quadro (rede do Ministério da Educação - Continente), por níveis de ensino e género	145
Quadro n.º 16 – Diretores de escolas públicas (Continente): distribuição por sexo e nível de ensino de que são oriundos	147
Quadro n.º 17 – Experiência dos diretores membros do CE na gestão escolar	148
Quadro n.º 18 – Diretores do CE que iniciaram funções na gestão escolar como presidentes do órgão de gestão	149
Quadro n.º 19 – Idade dos diretores do CE	151
Quadro n.º 20 – Tempo de serviço dos diretores do CE	151

Índice de gráficos

Gráfico n.º 1 – Domínios de avaliação da gestão escolar, em percentagem	33
Gráfico n.º 2 – Relação entre categorias de tarefas, funções e competências	83
Gráfico n.º 3 – Distribuição dos professores do quadro e de diretores (Continente), por género	146
Gráfico n.º 4 – Experiência dos diretores do CE em regimes de gestão	152
Gráfico n.º 5 – Relação entre os anos de experiência com o DL 115-A/98 e noutros regimes, excluindo dos diretores que só trabalharam naquele regime de gestão	153
Gráfico n.º 6 – Número de diretores que mencionam cada domínio de atividade	160
Gráfico n.º 7 – Número de diretores que mencionam a existência de contactos com os corpos profissionais internos	169
Gráfico n.º 8 – Número de que qualificam a relação com os corpos profissionais internos de “boa e próxima”	169
Gráfico(s) n.º 9 – Relação percentual entre a menção da existência de contactos com os corpos profissionais internos e a qualificação da relação como “boa e próxima”	171
Gráfico n.º 10 – Número de diretores que referem contactos dos corpos externos	171
Gráfico n.º 11 – Número de diretores que qualificam a relação com os corpos externos de “boa e próxima”	172
Gráfico(s) n.º 12 – Relação percentual entre a menção da existência de contactos com os corpos profissionais externos e a qualificação da relação como “boa e próxima”	174
Gráfico n.º 13 – Imagens identitárias dos diretores	203
Gráfico n.º 14 – Perfis identitários dos diretores (por aglutinação de dados)	205
Gráfico(s) n.º 15 – Evolução dos perfis identitários dos diretores (resultado da aglutinação de dados)	205

Índice de figuras

Figura n.º 1 – Processo de produção da análise de conteúdo	130
Figura n.º 2 – Estrutura da análise de conteúdo	135
Figura n.º 3 – Uma nova gestão de equilíbrios na ação do diretor	195

Lista de siglas e acrónimos

ADM – Administração da Educação

AP – Área Pedagógica

Ass-Adm – Assistente Administrativo

Ass-Op – Assistente Operacional

CE – Conselho das Escolas

CNE – Conselho Nacional de Educação

CP – Conselho Pedagógico

CRSE – Comissão de Reforma do Sistema Educativo

DGAE – Direção-Geral de Administração Educativa

DGEC – Direção-Geral de Educação e Cultura

DL – Decreto-Lei

DR – Decreto Regulamentar

DRE's – Direções Regionais de Educação

EE's – Encarregados de Educação

IGE – Inspeção-Geral da Educação

INA – Instituto Nacional de Administração

LBSE – Lei de Bases do Sistema Educativo

ME – Ministério da Educação

PREC – Processo Revolucionário em Curso

TGS – Teoria Geral de Sistemas

TRS – Teoria da Regulação Social

APRESENTAÇÃO

A presente tese marca o termo de um percurso iniciado em Setembro de 2007 com a conclusão do 2.º Curso de Formação Avançada “Conhecimento, decisão política e ação pública em educação”, promovido pela então Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (atual Instituto de Educação) da Universidade de Lisboa, o qual constituiu a primeira fase do programa de Doutoramento em Ciências da Educação, agora designado de Doutoramento em Educação, no ramo de Administração e Política Educacional.

A tese foi elaborada com base numa investigação conduzida junto de sessenta diretores que integraram o Conselho das Escolas (CE) durante o primeiro mandato deste órgão (2007 – 2010). A recolha e o tratamento dos dados obtidos, através de entrevista, tiveram como principal objetivo descrever o modo como os membros do CE percecionam o desempenho das suas funções neste órgão e em que medida a criação e a pertença ao CE influenciaram o modo como exercem as suas funções de diretores e a configuração do seu perfil profissional.

O pressuposto em que se baseia esta investigação é o de que a gestão escolar tem sido determinada pelos modos de regulação estatal no domínio da política educativa, de que a criação do Conselho das Escolas é um exemplo evidente. Nesse sentido, a análise do discurso dos diretores, enquanto membros desse órgão, pode ilustrar, de modo pertinente, a modificação ocorrida na maneira como exercem as suas funções e a eventual influência que a sua pertença ao CE teve no desempenho da sua atividade e no modo como eles se vêm a si próprios enquanto gestores escolares.

A tese é apresentada num volume em papel e formada ainda por um conjunto de anexos no corpo da tese e em suporte digital. O presente volume está organizado em quatro capítulos e uma síntese e conclusão final.

Nos capítulos 1 e 2 apresenta-se o enquadramento teórico, considerado como a base conceptual que está na origem da investigação realizada.

O capítulo 1: “A regulação das políticas públicas e a gestão escolar”, começa por apresentar a génese do conceito de “regulação”, desde o seu surgimento no âmbito das ciências biológicas com a Teoria Geral de Sistemas e a influência da cibernética, destacando-se, desde logo, a polissemia associada ao uso do termo. Em seguida, aborda a sua aplicação no âmbito das ciências sociais, em torno do desenvolvimento do jogo de

interesses produzido pelos membros da sociedade que operam em várias esferas de ação e dos mecanismos sociais de (re)ajustamento que são produzidos pelo Estado, no sentido de conferir estabilidade através da produção de regras. Neste âmbito, reflete-se sobre os tipos de regulação resultantes da atividade humana e a sua expressão, com particular realce para a produção de novos modos de regulação desenvolvidos no contexto do processo de reconfiguração do Estado. Estes novos modos evidenciam uma modificação estratégica e/ou conceptual da ação do Estado no sentido de acomodar a intervenção crescente de atores que, anteriormente, eram vistos como meros aplicadores das medidas definidas centralmente. Em seguida, depois de um breve enquadramento sobre a expressão de novos modos de regulação no campo da educação, o olhar teórico incide sobre os modos de coordenação e de regulação que o Estado português têm vindo a desenvolver, com realce para o impacto que eles têm provocado na área da gestão escolar entre 25 de abril de 1974 e dezembro de 2010. Neste âmbito reflete-se sobre as modificações essenciais que se têm vindo a produzir no âmbito da direção e gestão da escola¹ e no papel desempenhado pelo seu diretor.

O capítulo 2, intitulado “Os ‘novos’ diretores: perfil, funções e transformações em curso”, é todo dedicado a mostrar como a introdução de novos modos de regulação institucional na educação afeta, não só o desempenho da atividade mas também o perfil do diretor e, concomitantemente, a sua identidade profissional. Assim, o capítulo começa (ponto 1) por fazer uma resenha sobre o perfil do diretor tendo em conta a experiência de outros países, analisando, por exemplo, investigações produzidas nos Estados Unidos da América e no Reino Unido, mas também em países geograficamente mais próximos, como são a França e a Espanha. Esta análise permite detetar linhas de força que constituem referenciais para a perceção da evolução da função, bem como dos desafios que atravessa atualmente, e constituem um pano de fundo para a análise das funções do diretor de escola em Portugal. Esta análise é feita no ponto 2, onde se passam em revista as principais linhas investigativas produzidas no nosso país, as quais identificam domínios de ação em que o diretor expressa o seu desempenho profissional. No ponto 3, incide-se sobre o impacto que toda a sua atividade tem na construção de um olhar sobre a identidade profissional do diretor de escola em Portugal. Como corolário deste capítulo, no ponto 4 reflete-se sobre a criação do Conselho das Escolas, partindo-se do princípio que essa medida política do XVII governo constitucional deu um contributo para uma modificação no tipo de interação que o

¹ O termo “escola” refere-se tanto ao seu uso corrente: o estabelecimento de educação e ensino, individualmente considerado, como também, por força da criação dos agrupamentos de escolas, à unidade de direção, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da Educação Pré-Escolar e dos Ensinos Básico e Secundário.

diretor estabelece com o Ministério da Educação. Este facto cria um campo relacional até então inexistente na sua realidade profissional. Assim, são analisadas as justificações apresentadas para a criação do órgão, o processo desenvolvido para a sua constituição e as reações que a sua formação promoveu.

O capítulo 3 apresenta a “Metodologia” que serviu de suporte à investigação, a qual se enquadra nos princípios do interacionismo simbólico, assenta num paradigma de tipo interpretativo e assume uma dimensão qualitativa. Depois da apresentação da questão de partida geradora da investigação, dos objetivos do estudo e dos respetivos eixos de análise, a partir dos quais se desenvolvem as questões de pesquisa, é justificada a opção pelo uso da entrevista como meio privilegiado de recolha da informação. Neste contexto, é feita a apresentação das entrevistas realizadas, bem como o seu guião e, a finalizar, abordada a técnica de análise de conteúdo e o modo como ela foi desenvolvida.

O capítulo 4, com o título “Apresentação e discussão dos resultados”, contém os dados do trabalho empírico, em particular os da realização das entrevistas. Após um breve enquadramento, o conteúdo está organizado em quatro partes: (1) o perfil dos diretores do Conselho das Escolas, apresentado através de um conjunto de dimensões usadas para os caracterizar; (2) a ação dos diretores no contexto da sua Escola, em torno dos vários domínios de atividade em que ela se desenvolve; (3) o CE como instrumento de regulação, onde se destacam as razões entendidas pelos diretores para a criação do órgão, o conhecimento da sua dinâmica interna, o contexto político regulatório, isto é, o impacto que a discussão das medidas de política educativa tiveram internamente e, finalmente, (4) a construção da identidade profissional, assente em três momentos: no final do primeiro ano de trabalho, depois de todos os anos de trabalho como diretor e considerando a experiência de trabalho no seio do CE.

A “Síntese e conclusão”, apresenta uma síntese das principais conclusões da investigação, procurando pôr em evidência a articulação entre os dados obtidos e as questões orientadoras da pesquisa.

Capítulo 1

A regulação das políticas públicas e a gestão escolar

A análise das políticas públicas constitui um dos referenciais teóricos da presente tese, que elege num primeiro momento a questão da regulação como conceito-chave do processo político. Deste modo, neste capítulo ir-se-á apresentar o que se entende por “regulação” (um termo muito presente na sociedade atual através do seu uso nos mais variados contextos de atividade), referindo a emergência deste conceito, particularmente no âmbito das ciências sociais, e o contributo que deu para a compreensão dos processos de coordenação da ação pública.

Depois, chamar-se-á a atenção para o facto de vivermos numa época em que o exercício do poder burocrático por parte do Estado está em transformação. Ele exprime-se através da emergência de novos modos de regulação e pela influência que têm na evolução da gestão escolar em Portugal, tema que será tratado no capítulo seguinte.

1. A REGULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Génese e polissemia do conceito de regulação

A etimologia do termo “regulação” dá-nos pistas que são importantes reter sobre o atual significado desta palavra. Formada a partir de dois termos latinos: *regula* (vara reta, barra, régua) e *regere* (reger, ordenar, controlar, dirigir, guiar), podemos inferir que ele se refere à definição da exata medida que permite controlar e dirigir uma determinada realidade. Esta definição de regulação associa-a, portanto, à existência de um “padrão regulador” que promove a construção de “*um sistema de comando destinado a manter o valor de uma grandeza*” (Chevallier, 1995: 73). Isso mesmo está presente no funcionamento de aparelhos como, por exemplo, o relógio (domínio do tempo) ou o termóstato (domínio da

temperatura). Podemos, como tal, inferir que esta aceção associa a regulação à existência de um mecanismo fixo, predefinido e produzido externamente, que tem como objetivo manter um estado de ordem que é proporcionado por um determinado padrão de funcionamento.

A Teoria Geral de Sistemas (TGS)² deu o primeiro passo para a evolução do termo. Introduzindo o conceito de sistema, von Bertalanffy (1975) definiu-o como um conjunto de elementos com algo em comum que, em função desse elo de ligação, interagem entre si (se regulam) de um modo ordenado, sendo o resultado obtido por esse todo maior do que a soma das suas partes (visão holística). A TGS afirmava que a regulação devia ser entendida como um mecanismo (mais ou menos automático) que permitia “1.º *manter um meio em equilíbrio*; 2.º *apesar das perturbações exteriores*; 3.º *graças a um conjunto de reajustamentos*” (Chevallier, 1995: 74) inerentes ao funcionamento desse(s) sistema(s).

Também a cibernética deu um importante contributo para a difusão do termo “regulação”, ao pretender estender “*as teorias válidas para os movimentos dos órgãos das máquinas ao comportamento dos seres vivos e das sociedades*” (id.: 75). Neste sentido, o mesmo tipo de mecanismo regulatório que operava no seio das máquinas ocorreria também nos sistemas sociais, permitindo, numa perspetiva metafísica, “*reduzir o acaso ou o caos e pensar uma ordem do mundo*” (Miaille, 1995: 16).

A noção de regulação, gerada em primeiro lugar pelas ciências biológicas, pelas ciências da vida, começava aos poucos a penetrar noutros domínios, com especial realce para o da economia. Tal ocorre em torno de duas correntes teóricas: a da escola da regulação e a da economia pública. A primeira, desenvolvida por macro-economistas franceses, de que se destacam Michel Aglietta³ e Robert Boyer, interessa-se especialmente pelos mecanismos institucionais e económicos que asseguram a regulação dos sistemas capitalistas, através de modos de regulação institucional que funcionam como regularidades que garantem a progressão da acumulação do capital. A segunda, desenvolvida, entre outros, pelos economistas franceses Jean-Jacques Laffont⁴ e Jean Tirole, centra-se no papel que “agentes de regulação” independentes e descentralizados têm sobre o funcionamento do mercado.

² Teoria proposta em 1925 por Ludwig von Bertalanffy e bastante divulgada a partir de 1950 (Alvarez, 1990).

³ A sua obra “*Régulation et crises du capitalism*” (1976) é considerada fundadora desta corrente.

⁴ A sua obra *Fondements de l'économie publique* (1985) é vista como precursora desta corrente.

O diferente uso do termo “regulação” faz com que ele se confunda muitas vezes com o conceito de “regularidade”, o que nos transporta, tanto para uma ideia de existência de fenómenos que se exprimem de forma relativamente idêntica (repetitiva), ordenada e determinada, próprios da burocracia, como para uma perspetiva mais global, exprimindo reajustamentos que, apesar de serem enquadrados por normas e regras, apresentam uma dinâmica que expressa (com regularidade) novas regras que são produzidas, transformadas ou reforçadas durante o processo de regulação.

1.2 A regulação no âmbito das ciências sociais

No âmbito das ciências sociais, Michel Crozier chamou a atenção para o facto de os contributos provenientes da cibernética (estão na base da teoria dos sistemas) não poderem, nem deverem, ser transpostos para as ciências sociais com a simplicidade que parecia estar a ser produzida. Colocava-se a questão de saber, por um lado, como era possível haver grupos sociais e sociedades relativamente estáveis, apesar da variedade de interesses que moviam os seus membros, mas também, e por outro lado, quais eram os mecanismos sociais que asseguravam a estabilidade, e a inércia, das regras sociais. No fundo, tratava-se de tentar perceber o que produzia a coesão social.

A análise desses fenómenos permitia afirmar que a governabilidade das sociedades democráticas seria marcada, como referem Crozier, Huntington e Watanuki (1975), por um processo de regulação de cariz *top-down*, determinista, heterónimo e passivo, ausente de interação e diretamente ligado à noção de regra, vista como “*uma prescrição de ordem moral, intelectual ou prática que se aplica à conduta*” (Terresac: 2003: 11)⁵, associada tanto às chamadas áreas do conhecimento científico como às das ciências sociais. Pelo contrário,

“nos sistemas humanos que chamamos de sistemas concretos de ação, a regulação não se opera, de facto, nem por sujeição a um órgão regulador, nem pelo exercício dum constrangimento mesmo que inconsciente, e muito menos por mecanismos automáticos de ajustamento mútuo; ela opera-se por mecanismo de jogos através dos quais os cálculos racionais ‘estratégicos’ dos atores se encontram integrados em função de um modelo estruturado. Não são os homens que são regulados e estruturados, mas os jogos que lhes são oferecidos.” (Crozier & Friedberg, 1977 – citados por Barroso, 2005d: 729-730)

⁵ Citando REY, Alain (dir.) (1995). *Dictionnaire historique de la langue française*. Paris: Le Robert (p. 1750).

Isso mesmo vem a ser explorado por Jean-Daniel Reynaud ao apresentar, na década de 80, a sua Teoria da Regulação Social (TRS), um modelo teórico que se desenvolve em torno da noção de “regra”. A TRS é definida pelo seu autor como:

“uma teoria da especificidade das regras, e do facto de que é necessário lê-las sempre perguntando-se de onde elas provêm, ou para onde conduzem, para quem elas são veiculadas, sustentadas e transformadas. A teoria da Regulação difere de uma teoria global do sistema social ou de uma teoria de valores fora da ação social. Ela produz uma análise em que o ponto de partida é sempre micro.” (Reynaud, 2003: 12)

A TRS articulava em volta dos seus conceitos-chave contributos de outras teorias como do “Facto Social” de Durkheim (os factos sociais são exteriores e coletivos, já que dependem de realidades sociais e não de comportamentos individuais), da sociologia francesa das organizações (desenvolvida por Crozier e Friedberg) ou das teorias desenvolvidas por Alain Touraine (ver a este propósito Reynaud e Bourdieu, 1966).

A TRS refletia sobre a questão da coesão social e tentava determinar que elementos agem numa organização ou num grupo social conseguindo manter uma certa coesão, estabilidade ou identidade, apesar dos diferentes interesses entre os seus membros ou atores coletivos que, potencialmente, criam forças que poderão tender para a desagregação. A TRS apresentava três dimensões de análise de grande importância: o ator, as regras e a ação coletiva. O ator é o indivíduo que desenvolve uma ação, a qual pode ser ou não racional mas que produz sempre regras de ação que acabam por contribuir para o seu estabelecimento. As regras são os princípios organizadores que se expressam (mesmo que simbolicamente) e regulam as interações sociais, estando ligadas a um projeto de ação comum. A ação coletiva é a dinâmica que envolve vários atores nessa ação comum, a qual se desenvolve e consolida através de um processo de regulação coletiva que dá sentido de ação ao chamado “ator coletivo”.

“Se é verdade que um ator coletivo não pode ser definido externamente por uma comunidade de interesses objetivos, sendo necessário, pelo menos, para que uma comunidade capaz de produzir ações se constitua, que ela seja capaz de descobrir um sentido comum e mesmo regras comuns, esta descoberta é muito mais do que uma tomada de consciência. Ela é uma invenção. Portanto, o conhecimento que o ator coletivo leva de si mesmo ajuda a constituir-lo.” (Reynaud, 1997: 335)

A TRS desconstruía o entendimento mecanicista que até então era dado à noção de regulação (confundia-se com o de regulamentação), afirmando que o processo regulatório existe exatamente pelo facto das regras não poderem prever tudo, já que estas são interpretadas, postas em causa e adaptadas em face de situações concretas e dos objetivos presentes nos processos de interação que se desenvolvem em cada grupo de interesse(s) presente. O processo regulatório funcionava como um *“mecanismo de jogos”* (Crozier & Friedberg, 1977) que pressupunha a existência de vários fluxos reguladores, vistos como *“modos de ajustamento permanente de uma pluralidade de ações e dos seus efeitos, que permitem assegurar o equilíbrio dinâmico de sistemas instáveis”* (Bauby, 2002: 21), como é o caso dos sistemas sociais.

Assumindo-se, em especial, como uma teoria continuadora do trabalho desenvolvido por Crozier e Friedberg, pois *“tenta prolongar a análise das relações de trabalho feitas por Crozier e Friedberg”* (id.: p. 13), a TRS define-se como *“uma teoria do poder, já que ela consiste em tentar compreender como se formam as regras e como se definem as relações não simétricas, as relações de dependência.”* (id.) no seio das organizações. Neste âmbito, o conjunto formado por esse processo de regulação aplica-se a todos os membros de um grupo ou de uma organização, através tanto da produção de

“normas explícitas ou oficiais e de regras implícitas. As primeiras definem as responsabilidades em caso de falta e determinam a sanção aplicável. As segundas guiam os procedimentos efetivos do trabalho, de colaboração e de decisão, elas asseguram o funcionamento quotidiano da organização.” (Reynaud, 1998: 5)

Apesar da TRS colocar uma tónica particular no funcionamento das organizações, apresenta princípios que poderão ser constatados em todos os sistemas de ação onde estejam presentes relações de poder. Qualquer que seja o âmbito, mais concreto e restrito, relacionado com o funcionamento de uma organização, ou mais global e abrangente, característico do funcionamento de um sistema social, vários processos de regulação são aí visíveis.

Foi pensando exatamente em sistemas de ação, onde os seus elementos frequentemente não interagem com objetivos comuns, que Reynaud (1997), identificou três tipos de regulação existentes nos sistemas sociais em que a atividade humana se expressa: *“de controlo”, “autónoma” e “conjunta”*. O primeiro, também denominado de *“regulação institucional”*, é visto como o *“conjunto de ações postas em prática por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade”* (Maroy e Dupriez, 2000 – citados

por Barroso, 2003: 38).

O segundo (regulação autónoma) é *“resultante da ação colectiva organizada dos diversos sectores, através da produção de regras próprias em função de interesses e estratégias específicas”* (Barroso, 2004: 5). Em vez de haver unicamente um Estado que age para atores consumidores de políticas, perspectiva própria de uma visão *top-down* de sociologia política, ocorria também uma ação de tipo *bottom-up* que colocava os atores como parte integrante de um processo ligado a uma sociologia de ação pública. Apesar da “informalidade” muitas vezes associada a este tipo de regulação, em particular nos sistemas de ação onde a regulação institucional se apresenta como um forte poder determinista, ela acaba por funcionar como uma espécie de contrapoder. Apesar disso, como sublinha Reynaud (2003: 104), essas *“regras coletivas, vindas de baixo”* são muitas vezes *“realizadas com a tolerância e frequentemente mesmo com a colaboração do enquadramento imediato”*, apresentando *“uma legitimidade para os interesses e (...) mesmo na vida da organização, uma pretensão de legitimidade.”*

Deste modo, *“uma regra não é, por ela mesma, uma regra de controle ou uma regra autónoma. Ela só o é a partir do lugar de quem a emite e pelo uso que dela é feito.”* (id.) Este processo de interação, de encontro entre uma racionalidade *“formal (oficial, explícita, escrita, o conjunto de regras definidas numa organização)”* e uma outra *“informal (oficiosa, não reconhecida, em parte clandestina, todas as regras que só aparecem com práticas de observação cuidadosa e depois de consulta com as partes interessadas)”* (Reynaud: 1998: 6), é entendido como um processo dinâmico, integrado, mutável e negociado que dá corpo ao terceiro tipo de regulação, denominado por regulação conjunta, pois trata-se de um *“processo de interação dos dois tipos de regulação atrás mencionados”* (Barroso, 2004: 5).

A regulação conjunta permite colocar a tónica na ideia de que *“uma política pública é um processo contínuo de fabricação, (...) definida tanto pelas ações dos atores que lhe dão forma, como pelo seu conteúdo”*, ligada quer aos *“projetos subjacentes a cada ação que a modelam, como [a]os modos de articulação entre os seus atores [e] entre os seus atos”* (Massardier, 2003: 84). *“O que está envolvido no encontro entre os dois tipos de regulação, não é apenas as questões de cada um, são as regras do jogo”*, como sublinha Reynaud (1998: 11).

O desenvolvimento da regulação conjunta pode ocorrer através de um processo de consulta ou ser formalizada através da negociação explícita que promove o encontro entre as partes (processo de “negociação coletiva”), onde elas *“colocam em ação o seu poder respetivo para influenciar uma decisão.”* (Reynaud, 2003: 179) Segundo o mesmo autor,

este processo de negociação coletiva é composto por três fases:

"A primeira consiste em definir, para cada parte, o problema a tratar com os atores interessados. (...)

"A segunda fixa as problemáticas da negociação. (...) Fixar o contexto da negociação, é (...) circunscrevermos problemas a tratar (é então deixar de lado os que não serão tratados ou que serão implicitamente).

"A terceira fase, a do mercado (marchandage), ocupa frequentemente toda a atenção e é frequentemente sobre ela que reduzimos a negociação (como o mostra o termo bargaining)" (id.: 182-183)

Como tal, podemos afirmar que *"regulação, quer dizer, a capacidade de elaborar regras, pode[ndo] ser então caracterizada pela posição, dentro do âmbito da interação, que ocupam aqueles que têm a iniciativa"* (id.: 103). Deste modo, em vez de termos atores individuais (no sentido de pertencerem a esferas opostas de regulação), devemos integrar a noção de atores coletivos do processo de regulação, um dos contributos essenciais dado, como já referido anteriormente, pela TRS:

"A formação dos atores coletivos é uma questão central da teoria da regulação social. Ela opera-se através de uma ação coletiva e da procura de um projeto. (...) Isto significa que o ator coletivo não pré-existe à ação e que a existência de um interesse comum não determina automaticamente uma ação coletiva. O projeto cimenta o grupo social ou o ator coletivo o define como tal." (Jobert, 2003: 135)

Por tudo o que foi exposto, assumimos que a regulação *"é desde logo um processo social complexo, plural, por vezes contraditório, que procede de várias fontes entrecruzadas"* (Maroy, 2006: 9), compostas por *"múltiplos atores operando em diferentes níveis e em diferentes períodos da ação pública, [o que] permite ao investigador refletir sobre as complexidades da vida real"* (Delvaux, 2007: 60). Esta definição-síntese de regulação é bastante importante como ponto de partida para o desenvolvimento do presente trabalho de investigação, já que permite afirmar que a complexidade da sociedade atual exige do Estado um tipo de ação distinto daquele que caracterizava o antigo modelo burocrático.

1.3 A reconfiguração do Estado e a emergência de novos modos de regulação

O desenvolvimento de um outro modelo de ação política implica ultrapassarmos a tradicional oposição entre o Estado legislador centralista e os cidadãos, destinatários periféricos e consumidores “passivos” das políticas, admitindo-se a abertura de uma outra realidade que contempla a construção de uma nova relação entre essas duas dimensões (Estado e cidadãos).

Esse processo de reconfiguração do Estado e de construção de outras formas de governar, associadas a modos de regulação pós-burocrática, onde sobressaem novos vocábulos que passam a ter uma presença constante na ação política.

“Indivíduo, reflexividade, governança e complexidade constituem daqui em diante o vocabulário da modernidade política. De facto, parece que o último quartel do século XX foi dominado por três caraterísticas: a progressão do individualismo, a da reflexividade e a génese da governança. Essas três caraterísticas estão ligadas na sua evolução e associadas à riqueza da complexidade.”
(Solaux, 2002: 26)

A governança, um modo de regulação pós-burocrático, *“não é, evidentemente, uma ideia nova. Os seus traços encontram-se no latim medieval: gubernantia remete para as ideias de condução, de pilotagem, de direção. E, no contexto da reestruturação dos Estados, essa questão de direção coloca-se novamente.”* (Le Galès, 2004: 242).

Proveniente do campo da Economia,⁶ o termo governança atravessa a sociologia económica e estende-se ao conjunto das ciências sociais, sendo usado *“em várias disciplinas. Ciência política, gestão, economia e sociologia recorrem cada vez mais ao seu uso e a sua referência surge associada aos problemas gerados pelas novas dinâmicas económicas, políticas e sociais.”* (Reis, 2009: 140-141)

Vista como *“um potente motor de reformas ao nível de métodos de decisão e de ação coletiva”* (Reis⁷, 2013: 105), no domínio das políticas públicas, trata-se de uma noção que se refere *“à arte e à maneira de governar”* (Pelletier, 2001) e *“emerge face ao*

⁶ Ronald Case usou o termo (*governance*) pela primeira vez em 1937, a propósito de dispositivos de coordenação económica, tendo a sua difusão ocorrido a partir de 1975 com o trabalho do economista Oliver Williamson (Reis, 2013: 104)

⁷ A autora usa o termo governância, apesar de, como refere, essa opção poder ser *“passível de discordância e crítica”* (id.: 112)

diagnóstico de uma «incapacidade» dos governos em responder aos problemas que lhes são colocados e de se ajustar a novas formas de organização social, económica e política” (Le Galès, 2004: 242)

“Governance é definida como uma auto-organização reflexiva de atores independentes envolvidos em complexas relações de interdependência recíproca (...) baseada num contínuo diálogo e partilha de recursos com o fim de desenvolver benefícios mútuos para a realização de projetos conjuntos e gerir as contradições e dilemas que ocorrem inevitavelmente neste tipo de situações.” (Jessop, 2003; citado por Barroso, 2006b: 62)

Desta forma, *“governança está relacionada com a problemática da coordenação” (Reis, 2013: 107), expressando-se através de “diferentes tipos de arranjos institucionais presentes num dado sistema social de produção – mercados, hierarquias, Estado, redes, associações e comunidades, cujas ordens relacionais, diversas e parciais, configuram uma dada forma institucional dominante ou prevalecente” (id.: 106).*

Entendida como *“um não-hierárquico modo de governar, onde atores não estatais, privados (...), participam na formulação e implementação de política pública” (Mainz, 2003 citado por Delvaux, 2007: 70), a governança assume-se “como um processo de coordenação entre atores, grupos sociais e instituições, com o fim de atingirem objectivos que foram definidos e discutidos colectivamente” (Le Galés, 2004, citado por Delvaux, id.). Neste sentido, trata-se de uma dinâmica que pode ser entendida como de tipo *bottom-up* já que a direcionalidade da ação e o conhecimento associado é gerado por aqueles que, tradicionalmente, eram entendidos como os “destinatários” e “consumidores” das políticas públicas construídas pelo Estado.*

Vista através de uma perspetiva mais integradora, estaremos também perante uma realidade de construção política que aproxima os níveis *top-down* (caraterístico do Estado burocrático) e *bottom-up* (promovido pelos atores). Assim sendo,

“a ‘governance’ constitui um importante meio para superar a divisão entre governantes e governados nos regimes representativos e assegurar a entrada e comprometimento de um crescente número de ‘stakeholders’ na formulação e execução das políticas. Neste sentido, ‘governance’ tem também um significado normativo. Indica a reavaliação de diferentes modos de coordenação (...). ‘Governance’ adquire assim uma conotação positiva como ‘consulta’, ‘negociação’, ‘subsidiariedade’, ‘reflexão’, ‘diálogo’, etc., em contraste com a anarquia do mercado ou o ‘punho de ferro’ estatal”. (Jessop, 2003; citado por Barroso, 2006b: 62)

Dito de outro modo:

"a boa governança é aquela onde o Estado se retrai, perde a sua força, torna-se modesto, e trabalha em rede, com os interesses e os grupos privados, na qualidade de parceiro apenas superior aos outros. (...) Passa-se de alguma forma de um processo de governo 'do cume à base' para um processo interacionista". (Merrien, 1998, citado por Maroy, 2006: 12)

Sistematizando, a governança é caracterizada pelos seguintes aspetos:

*"– faz intervir um conjunto de instituições e atores que não pertencem todos à esfera do governo;
– (...) as fronteiras e as responsabilidades estão menos claramente no domínio da ação social e económica;
– (...) traduz uma interdependência entre os poderes institucionais associados à ação coletiva;
– (...) faz intervir redes de atores autónomos;
– (...) parte do princípio de que é possível agir sem se remeter ao poder ou à autoridade do Estado. Este tem por papel utilizar técnicas e os instrumentos novos para orientar e guiar a ação coletiva"* (Stoker, 1998: citado por Maroy, id.: 13)

Por isso, a governança, transporta consigo uma mudança no modo como a realidade social passa a ser interpretada pelo Estado. Contrariamente a uma *"conceção tradicional da ciência política, [em que] as políticas públicas são vistas como (...) soluções racionais para problemas de interesse geral que afetam a sociedade no seu conjunto"* (Barroso, 2013: 4), reconhece-se que elas

"são mais complexas e menos lineares, (...) [e que] a política não é só a ação do Estado. Para além da ação das autoridades estatais, é preciso ter em conta a ação pública em geral, incluindo-se a dos múltiplos atores que intervêm em diferentes níveis e locais, com diferentes legitimidades e conhecimentos." (id.)

Esta complexidade exige do regulador, segundo Salomon (2002: 1-7), três tipos de novas competências cognitivas e de atuação:

- *"de ativação", usadas para mobilizar as "redes de atores cada vez mais necessárias para resolver os problemas públicos";*
- *"de orquestração", relacionadas com o bom funcionamento dessa rede.* Salomon, para destacar o papel desempenhado pelo regulador, faz uma interessante e pertinente analogia com a função do maestro de uma sinfonia, referindo que o seu trabalho *"é o de obter de um grupo qualificado de*

músicos a execução de um determinado trabalho em sincronia e com a ideia de que o resultado é uma [boa] peça de música ao invés de uma cacofonia". E acrescenta que para tal, *"o maestro não pode fazer isso tocando todos os instrumentos",* mas sim conseguindo *"imaginar a música fora dos músicos, definindo o ritmo e transmitindo uma interpretação",* mas sempre *"dentro dos limites estabelecidos pela capacidade física dos instrumentos (e dos músicos), já para não mencionar a melodia apresentada na pauta."* Desta forma, o regulador funciona como *"um facilitador ao invés de um fazedor, mas a sua interpretação e habilidade pode, no entanto, determinar se uma dada orquestra atua mal ou bem."*

- *"de modulação",* que pede o controlo adequado da autoridade por parte do gestor, de modo a conseguir os resultados pretendidos e *"suscitar o comportamento cooperativo dos intervenientes (...) dessa complexa rede"* de atores interdependentes. Deste modo, o regulador é *"permanentemente confrontado com o dilema de decidir quando o uso da autoridade ou do subsídio [(o incentivo)] é 'suficiente', e quando é excessivo".*

Para que *"este [novo] processo de regulação seja possível, é imprescindível (...) que existam meta-estruturas de coordenação inter-organizacional que assegurem a metagovernance, isto é, a governance da governance"* (Jessop, 2003; citado por Barroso, 2006b: 63), até porque os outros modos de regulação continuam a expressar-se. De facto, ao falarmos de governança e ao defini-la como um modo de regulação pós-burocrático, isso significa que, desde logo, o Estado não abdica do poder da burocracia mas que, apesar disso, passa a agir com uma estratégia distinta do modelo burocrático, que o conceito de *metagovernance* expressa.

Como Barroso (2006b: 53) reforça:

"Este conceito de 'metagovernance' é essencial para entender o papel que cabe ao governo (enquanto representante do Estado) na garantia das condições necessárias ao exercício deste processo reflexivo e auto-organizado de multirregulação, tanto mais que ele coexiste com as formas tradicionais de regulação."

De acordo com esta lógica de raciocínio, o Estado, através do governo,

“torna-se um participante entre outros num sistema de pilotagem pluralista e contribui com os seus recursos próprios para o processo negocial (...), torna-se menos hierarquizado, menos centralizado e com um carácter menos diretivo. A troca de informação e a persuasão moral tornam-se fonte de legitimação e a influência do estado depende mais do seu papel de fonte primeira e mediador da inteligência colectiva, do que do seu controlo sobre os recursos económicos e da sua coação legítima” (Jessop, 2003; citado por Barroso, 2006: 53)

Concluindo, o Estado assume *“a função essencial de ‘regulador das regulações’, isto é, de uma ‘metarregulação’ que permite não só equilibrar a ação das diversas forças em presença, mas também continuar a garantir a orientação global e a transformação do próprio sistema.”* (Barroso, 2006b: 65).

“A governança é um método ou um mecanismo de regulação de uma vasta série de problemas ou de conflitos, através do qual os atores conseguem tomar regularmente decisões mutuamente satisfatórias ou condicionadoras, através da negociação ou da cooperação...”. ela caracteriza-se por ‘formas horizontais de interação entre atores que têm interesses contraditórios mas que são suficientemente uns dos outros para que nenhum deles possa impor por si próprio uma solução, sendo ao mesmo tempo suficientemente dependentes para que todos sejam perdedores se nenhuma solução tiver sido encontrada.’” (Schmitter, 2000, citado por Solaux, 2005: 29)

Este novo perfil de ação do Estado fá-lo, por um lado, perder o seu poder tradicionalmente centralista e permite a construção de uma nova centralidade, partilhada entre ele e os atores do terreno e, consequentemente, uma maior intervenção dos designados *stakeholders* que o Estado anteriormente tentava controlar, atribuindo-lhe(s), como tal, um papel até então não reconhecido.

Por outro lado, essa legitimação, obriga o Estado a desenvolver, no seio das entidades que o compõem, mecanismos distintos de coordenação como, por exemplo, aqueles que são denominados como *“princípios da boa governança”* (Comissão das Comunidades Europeias, 2001: 11): (1) *“abertura”* – trabalho exercido de modo mais transparente; (2) *“participação”* desde a conceção até à execução; (3) *“responsabilização”* – *“maior clareza e responsabilidade (...) de todos os que participam na definição e aplicação das políticas”*; (4) *“eficácia”* – políticas oportunas e *“aplicadas de forma proporcionada aos objetivos prosseguidos”*; (5) *“coerência”* – para as políticas serem coerentes e compreensíveis é necessário perceber a sua maior abrangência, já que *“extravagam as fronteiras das políticas setoriais”*, passando agora a integrar um *“sistema complexo”*.

O Estado pós-burocrático, mesmo sem abdicar da burocracia, passaria a incorporar um outro paradigma que tinha subjacente uma nova lógica de ação ou “renovação estratégica”, a qual assumia não ser possível, na sociedade atual, o Estado continuar a expressar-se segundo o seu tradicional poder burocrático. Dito de outro modo, estaríamos a assistir a uma espécie de renovação da burocracia.

“A atual audiência da governação e a magnitude da sua divulgação no mundo tem esta dupla face: ela pretende ser uma referência para a ação e uma categoria de análise. E para a sua boa fortuna, a difusão da ideia da governança fez-se praticamente ao mesmo tempo nos dois terrenos, ação e análise, cada um reforçando o outro em vez de o contrariar. A governança é portanto um verdadeiro Janus de dupla face, o que torna muito difícil de o olhar na face... e, mais seriamente, de a compreender na sua totalidade.” (Gaudin, 2002: 52)

Chegados a este ponto, é importante termos presente, como dizem Farrel e Morris (2003: 131-132), que a conceção weberiana (desenvolvida no contexto das organizações e não para a análise das políticas públicas), apesar de apresentar a burocracia como uma forma organizativa inevitável, ligada à vantagem de se conseguir gerir eficazmente organizações de grandes dimensões (com um elevado número de trabalhadores) e sistemas (de saúde ou educativos, por exemplo), é também visível em organizações de menor dimensão, mesmo naquelas que funcionam em rede. Assim sendo, o modelo burocrático é uma opção organizacional muito mais relacionada com a forma de expressar o poder do que com uma inevitabilidade fruto da dimensão das organizações ou, concomitantemente, dos sistemas, e que mesmo nesses novos modelos organizacionais a burocracia está presente. De facto, como refere Mintzberg (1999: 379), uma *“organização pode ser burocrática sem ser centralizada.”* Transportando estas análises para o domínio de ação do Estado, este parece poder continuar a ser burocrático, mesmo abdicando de um poder eminentemente centralizador e promovendo estruturas que, pelo menos aparentemente, desenvolvam a governança.

Segundo Farrel e Morris (2003: 130), a alteração ocorrida no modo de regulação do Estado está mais relacionada com a perceção de uma diferente realidade social e política mais complexa, pois *“um sistema mais de mercado está igualmente dependente da burocracia (...) [tendo sido] o locus desta burocracia [que] se modificou em vez de ter desaparecido. O que testemunhamos é simultaneamente uma forma centralizada e descentralizada de burocracia.”* Por isso, estes dois autores (id.) entendem que *“um termo mais adequado para este novo Estado seria neo-burocrático ou com uma forma burocrática de mercado”*, característica da chamada nova gestão pública (*new public management*). *“Por*

outras palavras, na tentativa de se movimentar para formas de coordenação de mercado, a política potencialmente incrementou [outras] formas burocráticas de controle, que é a nossa forma de ‘neo-burocracia’” (id.: 139). E concluem que a sua investigação lhes permite afirmar que, ao invés de assistirmos a um Estado pós-burocrático ou que funciona “para além da burocracia” (id.), somos confrontados, antes, com um Estado neo-burocrático:

“Ideologicamente informado, este Estado neo-burocrático não funcionou como pretendido: sem dúvida aumentou a burocracia; o impacto real sobre a prestação de contas é questionável; e tem feito modestas incursões na eficiência organizacional e no aumento da “liberdade de escolha” pelo consumidor.” (id.: 149)

O Estado não abdicaria da sua função de controle, mas reformulava-a, desenvolvendo uma *“burocracia simultaneamente centralizada e descentralizada”* (Farrel e Morris, 2003: 130), evoluindo na forma de expressar a regulação institucional através da promoção de novos modos de regulação consubstanciados, por exemplo, em *“novas políticas educativas”* Mons (2007), como sejam a descentralização política, a autonomia das escolas, o desenvolvimento de formas de privatização do ensino ou a importância crescente do utilizador (Mons, 2008). Por detrás dessas medidas assumia-se a necessidade de se proceder a uma redução do peso da presença do Estado, o que passaria por *“reconsiderar a relação entre o Estado e a sociedade civil”* (Duran, 1999, citado por van Zanten, 2004), associando os *“diferentes interesses sociais na elaboração das escolhas coletivas.”* (Reis, 2009: 114)

Na mesma linha interpretativa, Licínio Lima (2012: 129-130) afirma que *“a queda da burocracia (...) foi prematuramente anunciada”* e que, apesar de se assistir à sua *“mutação”* ou mesmo *“erosão”*, assiste-se à *“intensificação, sem precedentes, de certas dimensões burocráticas”*, intimamente relacionadas com novas formas *“induzidas por uma burocracia digital, ou ciberburocracia”*.

“A uma burocracia clássica, mecânica e formalista, ainda marcada pelo ‘peso’ dos processos tradicionais de mediação e pela lentidão das comunicações e dos processos de mensuração, fortemente articulada em termos de objetivos, tecnologias e outros componentes organizacionais, sucederia uma burocracia capaz de manter algumas das dimensões convencionais e, simultaneamente, de incluir outras dimensões do que poderia ser apelidado de burocracia mais fluída, dotada de maior plasticidade, admitindo certos graus de articulação débil e de incerteza, ou de indeterminação.” (id.: 136)

Independentemente das suas configurações, com ou sem concepções neoliberais, com maior ou menor intensidade expressa através de meios “inovadores” de expressar a burocracia,

“o debate sobre a evolução recente da burocracia e sobre as várias formas de a designar (...) não apontam para mudanças radicais de paradigma mas, antes, para a existência de formas híbridas caracterizadas pela coexistência das formas tradicionais da burocracia com novas modalidades de regulação pós-burocráticas ou neoburocráticas” (Barroso, 2013: 13)

2. NOVOS MODOS DE REGULAÇÃO E A EVOLUÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

Após o 25 de abril de 1974, a gestão escolar sofreu várias alterações formais do ponto de vista legislativo e também nas práticas informais desenvolvidas pelas escolas. Essa evolução traduz o carácter não linear desse processo (feito de avanços e recuos), permitindo identificar, no tempo histórico entre o 25 de abril de 1974 e dezembro de 2010, uma certa tendência dos normativos no sentido do Ministério da Educação recuperar progressivamente algum do poder que perdeu após o período da revolução.

Este ponto, destina-se a analisar a transformação dos normativos sobre a gestão escolar com expressão na emergência de novos modos de regulação. Depois de uma breve referência à expressão de modos de regulação no contexto europeu, irá centrar-se na evolução da gestão escolar nos seguintes domínios: relações entre o Ministério da Educação e a escola; deambular entre a colegialidade e a unipessoalidade da gestão escolar; acesso ao cargo de gestão; emergência do órgão de representação da comunidade educativa; evolução da escola enquanto unidade de gestão.

O campo específico da educação é uma área de ação pública onde se tem assistido ao desenvolvimento de novos modos de regulação por parte dos Estados, um pouco por toda a Europa. De facto, segundo Pelletier, citado por Bouvier (2012: 351),

“no decurso das últimas décadas, passámos do exercício de uma autoridade tradicional, que tinha pouco a explicar-se, a uma autoridade pós-moderna onde a legitimidade é mobilizar, dando prova de um conjunto de competências associadas ao exercício de uma liderança partilhada.”

Esta nova realidade, parece permitir concluir que:

"O modelo 'burocrático-profissional' de regulação dos sistemas educativos, impregnado em graus diferentes em todas as realidades em questão, parece, de facto, ser trabalhado por numerosas adaptações institucionais baseadas nos modelos do quase-mercado e/ou no modelo do Estado avaliador. (Maroy, 2006: 33)

Tanto o modelo do "quase-mercado"⁸ como o do "Estado avaliador"⁹ têm-se expressado um pouco por todo o mundo em diferentes países. O modelo do quase-mercado, bastante em voga, por exemplo, nos países anglo-saxónicos, tem sido apoiado pelos teóricos e analistas neoliberais que defendem a suavização do papel do Estado, afirmando que por ser *"o carácter burocrático do sistema que lhe traz ineficácia (...) então é necessário favorecer uma pressão concorrencial vinda dos usuários para que ele melhore."* (Chubb e Moe, 1990, citados por Maroy, 2006: 52). O modelo do Estado-avaliador expressa-se e está fundamentado pela necessidade de se apresentarem resultados, o que leva Pons (2012) a falar mesmo de *"governança pelos resultados"*, e surge associado, por exemplo, ao processo de contratualização, uma modalidade regulatória do Estado-avaliador, em que ele passa a assumir um papel distinto do tradicionalmente exercido:

"os objetivos e programas a realizar pelo sistema de ensino são definidos centralmente e (...) as unidades de ensino têm uma importante autonomia de gestão pedagógica e/ou financeira. (...) O Estado central negocia com as entidades locais (como as escolas) os 'objetivos a atingir' delegando nelas responsabilidades e mais meios para realizar os seus objetivos, os quais se inscrevem nas missões gerais promovidas pelas instâncias públicas ou pelo contexto local da escola." (Maroy, 2006: 53)

Como é referido por vários autores, assiste-se à evolução do Estado, desde uma conceção de legislador e regulador de proximidade até à de avaliador e regulador à distância, como são exemplo práticas desenvolvidas por governos conservadores e neoliberais europeus.

Os modelos de regulação do quase-mercado e do Estado-avaliador são entendidos

⁸ Segundo Roger Dale (1994: 110-111) o modelo do quase-mercado baseia-se na procura de *"novas formas e combinações de financiamento, fornecimento e regulação da educação"*, o que não implica, forçosamente, que o Estado passe a ter um papel menos interventivo nesse processo.

⁹ Conceito desenvolvido por Guy Neave num artigo em que analisou a alteração da relação entre o Estado e instituições europeias de educação superior. Aí, o autor sustenta a ideia de que o desenvolvimento de programas de avaliação é uma das práticas mais adotadas no processo de reestruturação do papel do Estado, dentro de uma lógica de políticas públicas neoliberais, *"inicialmente desenvolvidas como uma resposta empírica, de curto prazo, para as dificuldades financeiras do início da década e que agora assumem um impulso estratégico de longo prazo"*, podendo, por isso, ser interpretadas como a *"Ascensão do Estado Avaliador"* (Neave, 1988: 7).

como pós-burocráticos porque descolam da centralidade que tem a importância do cumprimento das regras produzidas pela legitimidade da razão do poder central. De facto, o poder do chamado Estado de direito desloca-se da conformidade à regra e aos procedimentos, baseado na normalização de processos (aceção burocrática), para passar a localizar-se na qualidade do resultado e na procura da eficácia através de uma ação desenvolvida por uma via mais indireta. A definição dos processos passa a ser da responsabilidade das entidades educativas locais e o Estado assume uma racionalidade de tipo instrumental:

“Outros modos de coordenação são promovidos, fundados quer na difusão de normas de referência (difusão das melhores práticas, sessões de formação, acompanhamento de projetos), quer na contratualização e avaliação (de processos, de resultados, de práticas) ou ainda, pelo modelo de quasi-mercado, pelo ajustamento individual e a competição.” (Maroy, 2006: 54)

Apesar desta nova conduta, o Estado mostra um conjunto de contradições internas na sua ação, funcionando ao mesmo tempo de acordo com uma atitude burocrática, que, por isso, parece estar bem incrustada no seu *modus operandi*. Na realidade, não abdica de explorar a

“regra do direito, já que se produzem ainda mais leis, decretos, circulares, regulamentos, cuja aplicação se verifica, (...) e cada vez mais precauções são tomadas para evitar a não conformidade administrativa. Desta forma, o regime pós-burocrático está bem vinculado com o regime burocrático, mesmo se ele está também parcialmente em rutura com ele.” (id.)

Podemos então verificar que, ao tentar modificar a sua ação, o Estado aprofunda as suas contradições internas ao mesmo tempo que explora novos modos de coordenação. Por um lado, continua a ver-se como o provedor legítimo da educação, tentando promover a autonomia das escolas através da referida contratualização e aceitando a expressão de “desconformidades” expressas pela escola e pelo corpo profissional docente. Por outro lado, faz com que essa autonomia dada às escolas e aos docentes seja *“enquadrada por novos sistemas de avaliação das suas práticas e dos seus resultados. A confiança no profissionalismo docente é reduzida e a sua autonomia profissional não parecem ser mais uma garantia suficiente da qualidade do serviço educativo prestado.”* (Maroy, 2006: 52-53) Deste modo, ao contrário da realidade do modelo burocrático, a formação profissional deixa de ser, por si mesma, uma garantia de sucesso e de prestação de um serviço educativo de qualidade.

2.1 Relações de poder entre o Ministério da Educação e as escolas

A mobilização do referencial teórico da regulação para a análise da evolução da gestão escolar em Portugal, no contexto desta investigação, restringe-se à dimensão da “regulação institucional”. Esta reflexão teórica visa compreender o modo como a passagem de uma regulação burocrática e burocrático-profissional (Barroso, 2005; Maroy, 2006) para o desenvolvimento de novos modos de regulação afetou (do ponto de vista formal-legal) as relações de poder entre o Ministério da Educação e as escolas (diferentes órgãos e atores) e, em particular, o perfil e as funções do diretor.

Para isso, e tomando como referência os estudos que têm sido realizados sobre a história da gestão escolar em Portugal após o 25 de abril de 1974, é visível um processo evolutivo marcado essencialmente por três linhas de força: (1) a “erupção” do poder das escolas, imediatamente a seguir ao 25 de abril de 1974 e que se consubstancia na emergência da chamada “gestão democrática”; (2) a “recuperação” do poder pelo Ministério da Educação (1976) e (3) a estabilização do poder do Ministério, conseguido após a “2.^a edição da gestão democrática” (Lima, L., 1998a: 302).

2.1.1 A “erupção” do poder das escolas

Durante o período que sucedeu ao 25 de abril de 1974, a escola portuguesa viveu um processo regulatório onde foi visível a emergência de realidades caracterizadas por sinais de regulação autónoma, imediatamente expressos *“quando os professores (...) se organizam nas escolas para sanearem reitores e diretores¹⁰ e substituí-los por ‘comissões de gestão’ eleitas”* (Barroso, 1995a: 530). Durante esse primeiro período, de *“ensaio autogestionário”* (Lima, L., 1998a: 277) *“as escolas tornaram-se pequenos reinos independentes, legislando para si próprias”* (Godinho, 1975: 26).

Perante as evidências de *“deslocação do poder para as escolas”* (Lima, L.: 1998a: 277) e da sua transformação em *“lugares privilegiados de questionamento da hierarquia e do autoritarismo”* (Sanches, 1987: 26), o Estado funcionava como produtor de legislação que

¹⁰ Reitores e diretores funcionavam como *“representantes políticos e administrativos do Estado, delegados do ministério junto de cada escola, designados por nomeação do respetivo ministro na base de critérios onde predominava a confiança política.”* (Lima, L. 1998a: 211)

contemplava a ação já desenvolvida pelos atores locais. Tentava deste modo reagir às *“práticas democráticas, colegiais e participativas, ‘à solta’ logo a partir dos primeiros dias (...), procurando assegurar a autoridade do Governo e os poderes de direção das escolas por parte do ministério”* (Lima, L., 2011: 59).

Tal realidade era visível, por exemplo, no primeiro decreto-lei sobre gestão escolar, composto exclusivamente por cinco artigos, *“o mais curto [(33 linhas)] e genérico da história da produção legislativa sobre governo e gestão das escolas.”* (id.: 2011: 58):

“Considerando a necessidade urgente de apoiar as iniciativas democráticas tendentes ao estabelecimento de órgãos de gestão que sejam verdadeiramente representativos de toda a comunidade escolar e sem prejuízo de outras medidas que venham a ser tomadas para regularizar a vida académica nos diversos níveis de ensino” (DL 221/74, de 27 de Maio – preâmbulo)...

o governo¹¹ procurava *“assegurar a autoridade (...) e os poderes de direção das escolas por parte do ministério, assim ganhando tempo para uma posterior e mais sistemática regulamentação”* (Lima, L., 2011: 59) e decretava que a direção dos estabelecimentos era *“confiada (...) a comissões democraticamente eleitas ou a eleger depois do 25 de abril de 1974”* (art. 1.º), com as mesmas *“atribuições que incumbiam aos anteriores órgãos de gestão”* (art. 2.º), sendo essas *“comissões de gestão”* presididas obrigatoriamente por um docente (art. 3.º).

Nessa altura, o poder estava, clara e objetivamente, nas escolas, as quais detinham *“uma grande autonomia gestionária”* (Carvalho e Sousa, 1995: 430) assente numa colegialidade que *“permit[ia] aos atores educativos um grande poder de intervenção, sobretudo em aspetos de gestão pedagógica das escolas, havendo portanto descentralização e desconcentração de poderes.”* (id.) Sem que o Ministério da Educação tenha tomado qualquer iniciativa nesse sentido, a sua centralidade (do centro) fora substituída por uma nova centralidade (da periferia) distribuída pelas várias escolas, o que implicava que aquele órgão central do Estado tivesse uma influência mais reduzida. De facto, a produção legislativa dessa época não passava de:

“uma legalização retrospectiva, (...) uma resposta do governo a práticas autogestionárias em desenvolvimento em várias escolas, que conduziram ao afastamento de alguns reitores e (...) à sua substituição por comissões diretivas ou de gestão, quase sempre na sequência de decisões

¹¹ Primeiro governo provisório, liderado por Palma Carlos.

tomadas por assembleias de escola ou por outro tipo de reuniões plenárias.” (Lima, L., 2009: 227; Lima, L., 2011: 58)

Desta forma, durante o período que Licínio Lima, denomina de “*primeira edição*’ da *gestão democrática*”¹² (Lima, L., 1998a: 302; 2013: 60), podemos considerar que, na prática e quase informalmente, de maneira “*mais ou menos espontânea*” (id.), fruto dessa dinâmica autorregulatória que caracterizou esse tempo na educação portuguesa, os órgãos de direção da escola eram as referidas reuniões plenárias (onde os professores tinham um papel determinante), que funcionavam como estruturas completamente autónomas, “*imunes*” a qualquer intenção ou tentativa de enquadramento por parte do poder central:

“O afastamento de reitores e diretores (...) e a sua substituição por órgãos colegiais com distintas (...) composições e processos de eleição variados, a abertura à participação de professores, alunos e funcionários, o recurso à ação das assembleias gerais e, especialmente, dos plenários de professores (estes, em muitos casos os verdadeiros órgãos de direção escolar), a tomada de decisão em múltiplas áreas (...), constituem confirmação empírica de uma autonomia praticada, embora não decretada, com efetiva expressão no plano da ação organizacional.” (Lima, L. et al., 2006: 12)

Nessa altura, “*de autonomia, curiosamente, não se falava (...) enquanto categoria presente no discurso político e normativo, mas era o que, nas escolas, em graus variados, se passava (autonomia de facto)*” (Lima, L., 2013: 60), nem, muito menos, de uma manifestação regulatória de tipo pós-burocrático, já que tudo se desenvolvia “*à margem da iniciativa e do controlo do aparelho político e administrativo central*” (id.: 2011: 17) e com dinâmicas distintas, como expõe Fátima Sanches (1987: 48-49) no contexto da substituição do reitor:

“A transição do sistema do reitor para as revolucionárias comissões diretivas pode ser sintetizada da seguinte forma:

- a) O reitor foi forçado a cessar funções pelo grupo de professores na sequência de uma decisão coletiva tomada pela assembleia de escola (o ministério legitimaria mais tarde essa situação ah doc).*
- b) O reitor cessou funções mas, se a pessoa não era vista como autoritária, os professores convidaram-no(a) para fazer parte da Comissão Diretiva.*

¹² A expressão “gestão democrática” está consagrada, no texto constitucional de 1982, no seu artigo 77.º (“*participação democrática no ensino*”): “*1. Os professores e alunos têm o direito de participar na gestão democrática das escolas, nos termos da lei. 2. A lei regula as formas de participação das associações de professores, de alunos, de pais, das comunidades e das instituições de carácter científico na definição da política de ensino.*”

- c) *Os professores assumiram o governo da escola formando grupos para trabalhar em diferentes tarefas organizacionais.*
- d) *A Assembleia [(geral)] elegeu um professor para ficar a dirigir para além dos grupos de trabalho nas diferentes tarefas. Frequentemente, a eleição recaiu num professor com experiência administrativa mas, necessariamente, sem um comprometimento político com o anterior regime.*
- e) *A Assembleia [(geral)] nomeou um professor para dirigir a escola. Normalmente, o critério desta seleção foi ser um professor sénior [(mais antigo)] da escola.*
- f) *O ministério nomeou um grupo de oficiais militares (dois ou três) para dirigir a escola."*

Concluindo, podemos afirmar que, excluindo a última opção, esse primeiro período da educação pós-25 de Abril pode ser caracterizado como um tempo marcado por: (1) uma grande autonomia assente num poder colegial muito abrangente (as já mencionadas reuniões plenárias); (2) um papel determinante desempenhado pelos professores nesse processo, considerando o facto de serem o corpo mais influente, tanto pelo seu prestígio¹³ herdado do tempo da ditadura, como por ser o mais numeroso nas escolas; (3) uma *"transição para a nova governança da escola [que] não ocorreu uniformemente em todo o país"* (Sanches, 1987: 49) e (4) uma ação do Estado "a reboque" dessa nova dinâmica regulatória, tentando, de algum modo, ocupar o espaço e recuperar o protagonismo perdidos.

2.1.2 A "recuperação" do poder pelo Ministério da Educação

Em dezembro de 1974, 8 meses depois do início da revolução de 74/75, o III governo provisório inicia o que pode ser considerado como uma *"fase de transição"* (Lima, L., 2011: 60) entre a primeira e a segunda edição da gestão democrática das escolas pós-25 de abril, tentando *"substituir as comissões de gestão, que considera provisórias, por outros órgãos colegiais representativos, mas agora eleitos e constituídos segundo regras bem definidas, com competências bem delimitadas."* (id.). De facto, com a publicação do DL 735-A/74 o governo impedia as anteriores reuniões gerais, já que o diploma legal só previa a realização

¹³ O Estado Novo desenvolvera uma *"política aparentemente contraditória"*. Por um lado, exercia um *"controlo autoritário dos professores e inviabilizando qualquer veleidade de autonomia profissional: a degradação do estatuto e do nível científico inserem-se nesta estratégia de imposição de um perfil baixo na profissão docente. Por outro lado, o investimento missionário (e ideológico) obriga o Estado a criar condições de dignidade social que salvaguardem a imagem e o prestígio dos professores, nomeadamente junto das populações."* (Nóvoa, 1992: 16-17)

de assembleias realizadas por corpos profissionais e com carácter consultivo (art. 32.º, n.º 1). Essas reuniões só poderiam decorrer com a autorização do conselho diretivo e desde que não prejudicassem as atividades escolares (id.: n.º 3), não estando o órgão de gestão obrigado a implementar as propostas que lhe fossem apresentadas na sequência de tais encontros, mas sendo obrigado a informar o ME do conteúdo dos mesmos e do motivo da não implementação de tais propostas (id.: n.º 2). Desta forma, não só se tentava controlar e minimizar os efeitos do “poder popular” característico do chamado PREC, como se desenvolvia, pelo menos teoricamente, a necessidade de o Ministério da Educação tomar conhecimento das movimentações “reivindicativas” em curso nas escolas.

Relativamente ao órgão de gestão, o artigo 1.º do DL 735-A/74 definia que ele era “constituído por representantes do pessoal docente, dos alunos, do pessoal administrativo e do pessoal auxiliar do estabelecimento”, sendo tal representação “variável, em função do número de alunos matriculados no estabelecimento de ensino”, de acordo com um quadro que a lei incluía e que demonstrava uma representação de professores igual a 50% do órgão, no caso do então denominado ensino preparatório¹⁴, e minoritário no do ensino secundário, onde os professores tinham o mesmo número de elementos que os alunos.

Todas estas alterações consistiram, na interpretação de Barroso (1995a: 531) numa “«tentativa de normalização» precoce da ‘gestão democrática’ com a sua subordinação à burocracia da administração educacional”, o que passou:

*“pelo deslocamento do eixo da participação, da «gestão» (entendida na sua aceção mais extensiva que abrangia todo o funcionamento da escola) (...) para a «direção» (entendida na aceção que tinha antes do ‘25 de abril’ de exercício da autoridade delegada pela administração central no reitor ou diretor). Esse deslocamento traduz-se simbolicamente na substituição da designação de «comissão de **gestão**» para «conselho **diretivo**» para referir o conjunto de responsáveis pelo funcionamento da escola.”¹⁵ (id.)*

Segundo o mesmo autor (id.), esta nova terminologia tinha uma dupla finalidade. Por um lado, a mudança de “comissão” para “conselho” pretendia “significar uma maior institucionalização do respetivo órgão, e um maior formalismo no exercício das suas funções (que posteriormente a legislação irá regulamentar minuciosamente)”, pela primeira vez depois do 25 de abril. Por outro lado, a alteração de ‘gestão’ para ‘direção’ visava reduzir a

¹⁴ Os alunos só tinham assento no órgão desde que tivessem um mínimo de 14 anos de idade e não podiam participar nas escolas só com 1.º e 2.º anos do ciclo preparatório (art. 4.º), sendo esta a única situação em que o corpo docente assumia a maioria do órgão de gestão.

¹⁵ Negritos constantes do original.

“participação ao mero exercício do poder colegial, confinando-o ao que tradicionalmente constituía a ‘direção’ do liceu, ou da escola técnica, ou da escola preparatória.”

Assim, podemos concluir que o Estado nascido da “Revolução de abril” começava a recuperar e a conseguir impor o seu tradicional poder burocrático, por via legislativa e sem nunca colocar em causa a colegialidade da gestão escolar, acabando com a realidade de “poder nas escolas” e assumindo-se como o detentor da “ordem educativa”. A regulação burocrática da educação voltava a impor-se, em pleno regime democrático caracterizado por uma ação política fortemente marcada pela participação popular. Apesar disso, as comunidades locais estiveram ausentes desse processo de intervenção ao nível das escolas.

2.1.3 A “2.ª edição” da gestão democrática

A “2.ª edição da gestão democrática é consagrada a partir da publicação do decreto-lei n.º 769-A/76”, (Lima, L., 1998a: 302), diploma que, apesar da realidade anterior de configuração da gestão escolar se ter mantido praticamente inalterável, marca o “*refluxo do movimento autogestionário*” (Afonso e Viseu, 2001: 2) e a estabilização do poder do Ministério da Educação. De facto, a “onda reformista” para a educação portuguesa, promovida em finais de 1976 pelo I governo constitucional (tutela do ministro Sottomayor Cardia), tentava, no caso da gestão escolar do ensino básico e secundário, com a publicação desse diploma legal cumprir o objetivo de “*repor a disciplina indispensável*” e de “*separar a demagogia da democracia*”, ocorridos com a “*descompressão da vida política nacional*” (preâmbulo) pós 25 de abril, criando uma “*nova atmosfera política*” e preenchendo “o ‘vazio legal’ criado pelo atraso na revisão da legislação anterior” (Sanches, 1987: 63).

Curiosamente, e apesar do discurso exposto no decreto-lei, apenas ligeiras modificações foram introduzidas relativamente à anterior linha regulamentadora. Apesar disso, esse é um tempo durante o qual “a categoria político-educativa conhecida por ‘*gestão democrática*’ das escolas vai sendo objeto de uma crescente desvitalização e erosão nos discursos políticos e nos textos normativos” (Lima, L., 2011: 65), tendo

“a estratégia (...) passado por uma reposição do quadro conceptual de referência anterior ao ‘25 de abril’ em que a ‘direção’ era a função primeira da administração da escola, com a finalidade de garantir a aplicação das normas e controlar a sua execução, e [pelo] ‘esvaziamento’ da função de

‘gestão’ tal qual era (intuitivamente) entendida na 1.ª fase (...) e praticada posteriormente em muitas escolas” (Barroso, 1995a: 531)

Apesar das recomendações efetuadas na sequência dos trabalhos produzidos (1986-1988) pela Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE), que defendiam um modelo de administração educativa descentralizada e a promoção da autonomia das escolas, “os sucessivos governos (...) optaram por adiar consideravelmente a reforma da gestão das escolas.” (Lima, L., 2011: 67), mantendo o modelo de gestão publicado em 1976 e optando, antes, pela criação de um novo nível de administração: as Direções Regionais de Educação. O poder burocrático do Estado reforçava-se, mas tentava acompanhar os novos tempos, desconcentrando-se nestas estruturas regionais.

O decreto-lei n.º 769-A/76 mantém-se durante largos anos como o modelo de gestão da escola pública portuguesa, assumindo-se como um enquadramento estável que cumpre os requisitos que o Estado parecia pretender implementar. Na realidade, até 1991 não se verificaria qualquer iniciativa legislativa que previsse a sua substituição. Esse equilíbrio político criou uma espécie de *status quo* na gestão escolar, permitindo ao Ministério consolidar o seu poder e garantir aos professores o controlo sobre a gestão das escolas.

Assim sendo, a “2.ª edição” da chamada gestão democrática pode ser caracterizada, por um lado, pelo aprofundar do poder burocrático do Estado sobre as escolas, renovando-o através de um processo de desconcentração regional e, por outro, pela manutenção do poder dos professores na gestão escolar. Ela constitui um bom exemplo da aplicação de um processo legal de regulação burocrático-profissional (ver a este propósito Barroso, 1991).

2.2 Colegialidade versus unipessoalidade da gestão

O ano de 1991 marca o início de uma nova fase na história da gestão escolar em Portugal, através da apresentação de um novo regime de gestão, um modelo em experiência pedagógica que se aplicou a pouco mais de meia centena¹⁶ de escolas. Apesar dessa reduzida abrangência, a publicação do DL 172/91 “*veio a suscitar um amplo debate e criar algumas preocupações em muitos atores escolares sobre as alterações que poder[ia] vir a introduzir no plano da governação da escola*” (Carvalho e Sousa, 1995: 409), até

¹⁶ A experiência foi iniciada em 1992/93 com 20 escolas e 4 áreas escolares, tendo-se associado mais 28 escolas e 2 áreas escolares em 1993/94. Assim, o número exato foi de 54 escolas ou áreas escolares.

porque “*claramente invoca[va] outra instituição e outros processos reguladores que não os do modelo de «gestão democrática»*”. (Estevão, 1995: 438)

Este diploma legal assumia-se, ainda segundo a opinião de Estevão (id.), como um articulado que acabava com

“a «estrutura litúrgica» [(do regime da gestão democrática)] que celebrou princípios elevados (...) e que transportou mitos, outras expectativas, outra legitimidade, historicamente localizáveis; ele foi um «mito racionalizador» do funcionamento das escolas, que cumpriu a sua «missão» mas que é agora considerado inconsistente (...), face aos novos mitos, aos novos critérios de racionalidade extremamente definidos pelo ministério da educação.”

2.2.1 A unipessoalidade como experiência

O “novo modelo de gestão”, em regime experimental, apresentado pelo DL 172/91 continha um novo conjunto de alterações (para além das que já tinham sido feitas pelo DL 769-A/76).

A primeira, e provavelmente aquela que suscitou mais inquietações, substituíu a anterior colegialidade, uma constante desde o 25 de abril, pela unipessoalidade na gestão escolar através da figura do “diretor executivo”, *“com o argumento de que era preciso dar maior ‘eficácia’, ‘eficiência’, ‘estabilidade’, ‘responsabilidade’”* (preâmbulo).

A segunda modificação consistia na criação de um órgão de direção da escola onde tinham assento os vários corpos ligados direta (professores, trabalhadores não docentes, alunos) ou indiretamente à escola (pais e encarregados de educação, autarquia e representantes dos interesses culturais e dos socioeconómicos). Deste modo, ainda segundo a opinião de Estevão (id.: 439), procedia-se a uma *“atenuação da tradicional «autoridade imperativa»”* (dos professores), substituindo-a por *“«novas soberanias»”*, possivelmente promovendo *“(não repugna[va] pensar” em tal) “novas ordens simbólicas e novas definições do estatuto dos atores participantes”*.

A terceira alteração, modificava o processo de seleção do diretor, como aprofundaremos mais adiante.

A unipessoalidade, em particular, foi objeto de bastante contestação, sendo o diploma legal acusado *“de ter como objetivo principal a liquidação da gestão democrática”* (Carvalho e Sousa, 1995: 409). Dezassete anos após o 25 de abril, o receio de um poder

“racional (...) burocrático, mecanicista (...), em que o processo de ensino é organizado como uma atividade standardizada e rotineira (...) e que acredita que os elementos de uma escola (...) podem ser fortemente acoplados em torno de objetivos comuns concretizados por uma só maneira de fazer” (Barroso, 1991: 65),

anteriormente corporizado na figura do reitor, voltava a pairar sobre a escola portuguesa.

Por isso, e curiosamente, esse foi um período

“caracterizado pela defesa do regime de gestão em vigor [(DL 769-A/76)], face às tentativas ensaiadas para a sua alteração ou substituição. Mais ou menos abertamente, foi operada uma identificação do modelo formalmente instituído em 1976 (...) com a gestão democrática como ‘conquista da revolução’, mesmo por parte (talvez sobretudo) daqueles sectores que mais ativa e insistentemente denunciaram o decreto de Cardia como elemento de ‘liquidação’ da tal conquista.” (Lima, L., 1998a: 337-338)

Apesar de toda esta contestação, o DL 172/91 trazia uma novidade que é importante reter devido à sua importância e cariz inovador. Referimo-nos à constituição do já mencionado órgão de direção da escola, denominado Conselho de Escola. O cargo de gestão, independentemente da sua unipessoalidade, passava a assumir-se como uma função de direção claramente executiva, enquanto que a de direção estratégica da escola era atribuída àquele órgão, no qual tinham assento para além dos seus trabalhadores (os professores representavam metade do total de elementos do órgão), os pais e encarregados de educação e representantes da comunidade local. Era no seio do Conselho de Escola que a escolha do diretor passava a ocorrer.

Apesar dessas modificações, o DL 172/91 nunca chegou a ser generalizado a todo o país, conforme proposto pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação desse modelo de gestão.

A revisão dos dois modelos de gestão em vigor no país é implementada na sequência de um estudo encomendado a João Barroso, docente e investigador da então Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa (atual Instituto de Educação), a solicitação de Marçal Grilo, Ministro da Educação do XIII governo constitucional (Despacho n.º 130/ME/96). O “novo regime de gestão”, apresentado pelo DL 115-A/98, abriu uma nova fase no processo de “gestão democrática”, cujos primórdios, podemos considerá-lo, se iniciaram com o DL 172/91, dadas as suas características inovadoras.

2.2.2 A coexistência entre colegialidade e unipessoalidade

O novo diploma legal avançava com um aspeto completamente inovador: a coexistência entre colegialidade e unipessoalidade como parte integrante do modelo de gestão das escolas públicas, passando a opção por uma dessas duas modalidades a ser expressa no seio da própria escola, de acordo com o definido no seu regulamento interno (art.º 15.º, n.º 2). Era rejeitada a tendência para a imposição da unipessoalidade, apresentada no DL 172/91 e, pela primeira na história da gestão escolar em Portugal, o debate entre colegialidade ou unipessoalidade era ultrapassado pela possibilidade da escola optar por um diretor executivo (gestão unipessoal) ou por um conselho executivo (gestão colegial).

Desse modo, o DL 115-A/98 dava corpo a uma das propostas apresentadas no estudo de Barroso, fazendo com que o diploma legal rejeitasse *“uma solução normativa de modelo uniforme de gestão e adopt[asse] uma lógica de matriz”* (preâmbulo). A realidade demonstrou que a opção unipessoal foi expressa, a nível nacional, num reduzido número de escolas¹⁷.

O diploma mantinha a existência do órgão de direção da escola anteriormente apresentado pelo DL 172/91 e a representatividade dos vários corpos, mas aumentava o número de participantes nesse órgão (denominado Assembleia). O número de professores continuava a ser igual a metade do número total de membros do órgão de direção da escola.

Com este enquadramento legal, o Estado legislava no sentido de dar poder de decisão às escolas em dois aspetos considerados sensíveis pelo corpo docente: a modalidade de funcionamento do órgão de gestão e a eleição direta e “universal”¹⁸ dos membros que dele iriam fazer parte.

¹⁷ A investigação realizada por Natércio Afonso e Sofia Viseu conclui pela *“opção generalizada por um modelo colegial formal, (...) num contexto de continuidade em relação aos modelos de gestão anteriores”* (Afonso e Viseu, 2001: 40) já que *“uma direção unipessoal ocorreu apenas em cinco das situações”* (id.: 37) do universo das 105 escolas analisadas.

¹⁸ A eleição dos membros do Conselho Executivo era universal só relativamente aos trabalhadores da escola (com os professores em clara maioria), já que tanto os alunos como os pais e encarregados de educação votavam exclusivamente através dos representantes destes corpos, os quais constituíam, portanto, uma significativa minoria do colégio eleitoral.

2.2.3 A imposição da unipessoalidade

Dez anos mais tarde, a publicação do DL 75/2008 (vigência do XVII governo constitucional) marcou o regresso de duas perspectivas apresentadas há dezassete anos atrás (DL 172/91) para a administração e gestão da escola, assumindo ambas as medidas, no entanto, contornos diferentes dos então promovidos. Por um lado, evidenciou a imposição da unipessoalidade, ou seja, o “cargo unipessoal” como única configuração para a gestão escolar e, por outro, recuperou o desenvolvimento de um “procedimento concursal” para a escolha do diretor. Os dois principais aspetos do regime experimental de 1991, com algumas alterações, ganhavam força de lei em 2008.

Em relação ao “cargo unipessoal”, o XVII governo constitucional parece ter optado por tal modalidade em virtude de, no seu entendimento, existir um défice global de liderança nas escolas, já que o diploma evidenciava a necessidade de se apostar no reforço e na qualificação das lideranças (boas, fortes e eficazes):

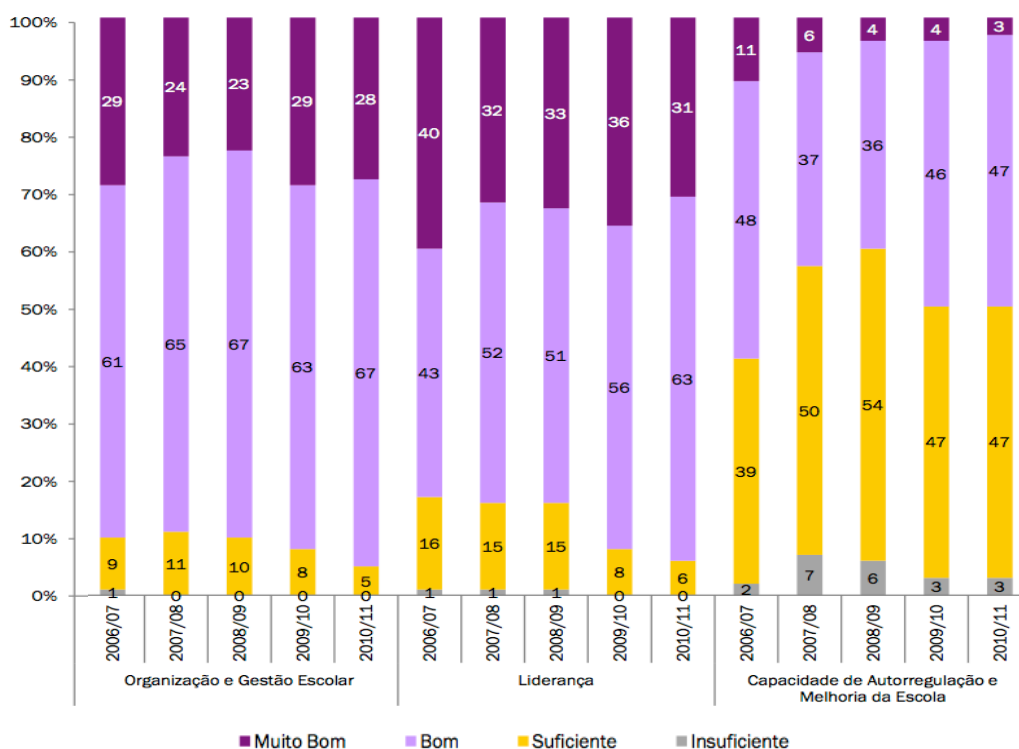
“procura-se reforçar as lideranças das escolas, o que constitui reconhecidamente uma das mais necessárias medidas de reorganização do regime de administração escolar. Sob o regime até agora em vigor emergiram boas lideranças e até lideranças fortes e existem alguns casos assinaláveis de dinamismo e continuidade. Contudo, esse enquadramento legal em nada favorecia a emergência e muito menos a disseminação desses casos. Impunha-se, por isso, criar condições para que se afirmem boas lideranças e lideranças eficazes, para que em cada escola exista um rosto, um primeiro responsável, dotado da autoridade necessária para desenvolver o projeto educativo da escola e executar localmente as medidas de política educativa. A esse primeiro responsável poderão assim ser assacadas as responsabilidades pela prestação do serviço público de educação e pela gestão dos recursos públicos postos à sua disposição. Este objectivo concretiza-se no presente decreto-lei pela criação do cargo de diretor, coadjuvado por um subdiretor e um pequeno número de adjuntos”. (preâmbulo)

Esta tónica na liderança e as alterações daí decorrentes podem ser inscritas “no quadro de uma ideologia de feição tecnocrática e gerencialista, ficando por demonstrar (...) por que razão haveria uma ‘liderança forte’ de coincidir com uma ‘boa liderança’ (...) garanti[da] (...) sobretudo por via jurídico-formal”, (Lima, L., 2008: 2), principalmente quando “das 100 escolas e agrupamentos avaliados em 2006/2007, 92% tiveram uma apreciação de Muito Bom e Bom no domínio da ‘organização e gestão escolar’ e 83% idêntica apreciação no domínio da ‘liderança’” (Barroso, 2008: 4) e das 273 escolas avaliadas em 2007/2008 os valores nestes domínios se mantiveram praticamente constantes (ver gráfico

n.º 1), ou seja, 89% das escolas e agrupamentos com uma apreciação de Muito Bom e Bom no domínio “organização e gestão escolar” e 84% no domínio “Liderança”.

No entanto, se a esses dois domínios acrescentarmos um outro que, dada a sua característica prospetiva e pró-ativa, está na nossa opinião diretamente relacionado com a atividade do diretor de escola, ou seja, a “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola”, estes valores reduzem-se substancialmente, descendo o conjunto obtido pelo somatório dos níveis Muito Bom e Bom para valores de 59% em 2006/2007 (11% de Muito Bom e 48% de Bom) e de 43% em 2007/2008 (6% de Muito Bom e 37% de Bom).

Gráfico n.º 1 – Domínios de avaliação da gestão escolar, em percentagem (fonte: IGE¹⁹).



De facto, como podemos verificar pela análise do gráfico, é unicamente no domínio “Capacidade de autorregulação e melhoria da escola” que a mancha amarela correspondente ao nível suficiente sobressai, relativamente às dos níveis Bom e Muito Bom. De facto, fazendo a média dos resultados obtidos nos 5 anos letivos, o nível Suficiente obtém 47% (contra os 43% do nível Bom e os 6% do nível Muito Bom), curiosamente a

¹⁹ In: IGE (2012). *Avaliação Externa das Escolas: avaliar para a melhoria e a confiança – 2006-2011*. Inspeção-Geral da Educação, disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload%5CRelatorios/AEE_2006_2011_RELATORIO.pdf, p. 25 (outubro de 2012).

mesma percentagem obtida nos anos de 2009/2010 e 2010/2011. Para além disso, reparamos que só neste domínio a soma dos níveis Bom e Muito Bom não atinge os 50%.

A análise dos resultados obtidos em cada um dos fatores que compõem este domínio e a interpretação que deles era feita davam também um conjunto de indicações interessantes de reter.

“A comparação da distribuição das avaliações do domínio com as apreciações formuladas ao nível dos fatores respetivos permite constatar que:

- o fator Autoavaliação apresenta-se como o único em que mais de 50% das escolas obtiveram uma classificação de Suficiente (51%) e em que a classificação de Insuficiente abrangeu um quantitativo considerável de escolas (6,8%).*
- O fator Sustentabilidade do progresso denota, relativamente ao domínio, um valor muito semelhante de escolas com classificação de Suficiente (47,9%) e uma percentagem idêntica de escolas com nível de Muito Bom (5,4%). Este fator, de entre todos os fatores analisados, apresenta o valor mais significativo de classificações de Insuficiente, tendo sido atribuído este nível a 7,6% das escolas avaliadas.” (IGE, ver nota de rodapé 19)*

Assim, a tónica colocada na liderança pelo DL 75/2008, e a necessidade sentida no seu reforço, fazendo emergir boas lideranças e lideranças fortes, estaria relacionada, não tanto com o aprofundar de uma lógica gerencialista, mas sim com a necessidade de melhorar a capacidade de autorregulação e de melhoria da escola?

O conteúdo do diploma legal não dá uma resposta direta a este questionamento. No entanto o seu articulado esclarecia que os poderes do diretor eram bastante reforçados, ao lhe ser:

“confiada a gestão administrativa, financeira e pedagógica, assumindo, para o efeito, a presidência do conselho pedagógico. (...) No sentido de reforçar a liderança da escola e de conferir maior eficácia, mas também mais responsabilidade ao diretor, é-lhe conferido o poder de designar os responsáveis pelos departamentos curriculares, principais estruturas de coordenação e supervisão pedagógica.” (id.)

Deste modo, o diretor passava a ter

“efetiva capacidade de decisão, com os recursos adequados e com a necessária autoridade institucional e autonomia de gestão para liderar com firmeza e eficácia o desenvolvimento de um projeto educativo consistente para o estabelecimento que dirige.” (Afonso, 2008: 1)

Comparando o DL 75/2008 com o DL 172/91, são retomadas expressões como “*eficácia*” e “*responsabilidade*”, consideradas como fundamentais no perfil de um diretor, e que, no entender da administração central estariam, pelos vistos, em situação de défice. De referir, ainda, que o termo liderança era usado pela primeira vez nos decretos-lei que regulamentaram a gestão escolar desde 1974, o que tem um importante significado político. O aparecimento do termo, e a ênfase que lhe é dada (referido 7 vezes no preâmbulo), traduzia a ideia de que a escola necessitava de um claro líder operacional, o dito rosto que pudesse ser o responsável pela implementação das políticas públicas de educação, mas também pela eficácia da organização que estava encarregue de dirigir e, consequentemente, pela sua melhoria.

O diretor aumentava substancialmente o seu poder, nomeadamente através da possibilidade de escolher a equipa de gestão com pessoas da sua exclusiva confiança, pertencentes ao corpo profissional da escola, mas também pelo facto de passar a nomear as lideranças intermédias e de presidir ao Conselho Pedagógico (CP), cargos que até aí resultavam de uma eleição pelos pares. Esta mudança na direção do CP, mostrava que o Estado considerava a componente pedagógica como determinante na ação do diretor mobilizando, dessa forma, a ideia de “*Administrador como Educador*” (Codd, 1989).

Todas estas alterações faziam com que a prestação de contas (globais e específicas) pudesse ser facilmente objetivada numa única pessoa, a quem se considerava terem sido dadas todas as condições estruturais para desenvolver “o seu projeto”, aprovado pelo Conselho Geral (órgão de direção da escola) no momento da eleição do diretor.

A legislação passava também a atribuir ao Conselho Geral um papel fundamental no definir da vida pedagógica da escola e na sua supervisão direta, um aspeto bastante importante, já que a prestação de contas seria efetuada, em primeiro lugar, ao órgão de direção da escola. Para além disso, a supervisão podia, ainda, ser realizada através de “*novos processos de accountability e de avaliação externa, ou seja, segundo algumas das mais relevantes dimensões propostas pela ‘Nova Gestão Pública’*”²⁰ e *pelas ideologias gerencialistas de tipo empresarial*” (Lima, L., 2013: 66).

Além disso, não só os professores perdiam os habituais 50% de representação no órgão de direção estratégica da escola, uma realidade presente desde o DL 735-A/74, como o conjunto dos trabalhadores da escola passavam também a representar menos de

²⁰ As linhas estratégicas orientadoras da Nova Gestão Pública têm como objetivos fundamentais para a Administração Pública (AP): otimizar o desempenho, melhorar a eficácia, evitar a corrupção, orientar a AP para as necessidades dos cidadãos, abrir a AP à sociedade, aumentar a transparência, definir e identificar competências e responsabilidades e evitar o desperdício. (Warrington, 1997, citação de Lima)

50%, o que significava que os professores perdiam um peso considerável e o conjunto dos membros ligados à comunidade assumia, potencialmente, uma importância determinante na condução dos destinos da organização educativa. Tal pode indiciar, eventualmente, a emergência de modos de regulação pós-burocrática.

Concluindo, a passagem da colegialidade à unipessoalidade da gestão escolar resulta de um processo evolutivo, que ocorreu de forma lenta mas constante, apesar dos avanços e recuos que o caracterizam, que foi desde a colegialidade ligada à chamada “gestão democrática” até à individualização do cargo de gestor escolar. A primeira conceção era fortemente marcada pelo poder dos professores e valorizava a ideia de diretor como “um colega” que integrava um órgão colegial e exercia transitoriamente uma função na gestão escolar. A conceção atual promove a individualização do cargo de gestor escolar, identificando-o com aquilo que pode ser visto como uma aproximação à profissionalização da gestão e que se expressa, não só pela tónica colocada na liderança e na unipessoalidade, como também através do modo como o acesso ao cargo se realiza, como veremos a seguir.

Esta passagem da colegialidade à unipessoalidade foi acompanhada de uma tendência para o aumento do controlo social da gestão escolar através do incremento da participação dos pais e de outros elementos da sociedade local, com a consequente diminuição do “poder” formal dos professores no órgão de direção da escola, bem como do reforço e alargamento das competências do diretor, o qual passava, potencialmente, a ser visto como uma espécie de *“figura ‘redentora’ (...) instrumento de mudança da escola e garante da sua qualidade”* num *“paralelismo entre ‘o diretor desejado’ e a figura mítica do unicórnio”*²¹ (Barroso, 2011a: 11).

2.3 O acesso ao cargo de gestão

O acesso ao cargo de diretor é uma questão central da gestão escolar, que já se fazia sentir desde os tempos anteriores ao 25 de abril de 1974 (ver Barroso, 1995a) mas

²¹ “Em primeiro lugar, porque o unicórnio, enquanto animal mitológico que concilia a pureza e a força, simboliza algo que se teima em perseguir mas que dificilmente se alcança. Em segundo lugar, porque a única maneira de apanhar o unicórnio é recorrendo ao deleite que as donzelas lhe provocam. A sua força esvai-se com a sedução. Em terceiro lugar, como é próprio dos mitos, a vida torna-se uma quimera povoada de figuras maravilhosas e alegóricas que pouco têm a ver com a realidade.” (Barroso, 2011a: 11)

que ganhou grande importância a partir daí e que tem sido objeto de uma evolução em três áreas: o processo de seleção do diretor; as características do colégio eleitoral que procede à escolha do diretor; as condições necessárias, em termos de formação, para o exercício das funções de diretor e, portanto, a sua eventual profissionalização. Vejamos cada uma destas três áreas em particular.

2.3.1 A seleção do diretor

Relembremos que logo a seguir à destituição dos reitores e diretores, ocorrida após a “revolução de abril”, a seleção dos responsáveis pela gestão escolar passara a fazer-se através de uma eleição realizada por um plenário dos trabalhadores da escola, que constituía uma comissão de gestão. Era no seio dessa comissão que se elegia, *“entre os docentes, um presidente que a representa[va] e assegura[va] a execução das deliberações coletivamente expressas”* (DL 221/74, art. 5.º). Esta foi uma realidade que teve uma expressão nacional, com uma ou outra modificação.

Apesar de o DL 769-A/76 não abordar explicitamente o processo de seleção do diretor, ou talvez por isso mesmo, essa foi uma situação que se manteve inalterável até à publicação do DL 172/91, o qual, pela primeira vez na gestão escolar em democracia, trazia, para além das já referidas unipessoalidade do cargo e da criação de um órgão de direção da escola, mais duas importantes novidades relacionadas com o processo de candidatura ao cargo de diretor:

- A seleção do diretor passava a ocorrer através de um concurso (art. 18.º, n.º 2) aberto pelo órgão de direção, o qual seriava os candidatos (via Comissão de Seriação) e, posteriormente, fazia a escolha do diretor executivo (nome que o cargo tinha então), através de uma eleição. Esta ocorria num colégio eleitoral bastante mais restrito, fazendo com que todos os professores e funcionários da escola deixassem de participar diretamente na sua eleição;
- Referia-se a importância da formação específica para o desempenho do cargo.

Apesar das alterações que o DL 172/91 trazia no processo de nomeação do diretor, não houve grandes modificações na escolha dos elementos que desempenharam o cargo.

De acordo com as conclusões de estudos encomendados pelo Conselho de Acompanhamento e Avaliação desse regime experimental de gestão, na enorme maioria das escolas ou áreas escolares só concorreu um único candidato, o que fez *“pressupor a existência de uma estratégia entre os professores (eventualmente alargada a outros representantes no conselho de escola ou área escolar) dirigida à obtenção de um consenso prévio sobre o futuro diretor executivo”*. Por outro lado, verificou-se que, na grande maioria dos casos, *“o eleito era o presidente do conselho diretivo em exercício.”* (Conselho de Acompanhamento e Avaliação, 1996: 149).

Ainda segundo o mesmo documento (id.: 150), analisado o processo de eleição, concluiu-se que *“parece ter havido por parte do conselho de escola ou área escolar (e, necessariamente, por parte dos professores que constituem o grupo maioritário) uma clara intenção de favorecer os candidatos que pertenciam ao quadro da escola”,* sendo esse critério objetivamente *“formulado no aviso de abertura do concurso, aparecendo como fator preferencial.”* Em relação às outras escolas que não desenvolveram esse tipo de formulação *“isso acabou por funcionar para efeitos de seriação.”*

Essa manifestação preferencial era desenvolvida *“à revelia do que foi tão minuciosamente definido pela administração central”* pois esse critério não tinha sido indicado na Portaria 747-A/92 (regulamentou o DL 172/91). Tal ausência manifestava uma *“sintonia com a filosofia geral do ordenamento jurídico (...) que valoriza[va] uma visão ‘mais profissional’ do gestor escolar, e menos assente em ‘solidariedades’ locais”,* voltando a dar corpo a *“uma posição (...) tradicionalmente assumida pelos professores em Portugal (...) e que foi reforçada pela prática do sistema em vigor desde 1974.”* (id. 151).

Em termos globais, verificou-se que concorreram

“um total de 71 professores que se candidataram aos lugares de diretores executivos (no conjunto das escolas em experiência), só 5 (8%) fossem de fora da escola (não havendo informação sobre a origem de 6 deles). (...) Nenhum destes candidatos acabou por ser eleito.” (id. 152)

É de referir, ainda, que de entre os candidatos externos excluídos só um apresentou *“reclamação à direção regional dos critérios utilizados pelo conselho de escola, mas sem êxito.”* (id.).

Com base nos mesmos estudos, é importante reter um conjunto de indicações (pp. 161-167) sobre a composição da Comissão de Seriação:

- A Comissão foi esmagadoramente coordenada por um professor, com uma única exceção (encarregado de educação).

- O corpo docente era o grupo que detinha, por força da lei, a maioria dos membros efetivos (69,8%) sendo o terceiro elemento, na maioria dos casos, um pai ou encarregado de educação (18,9%), seguido de representantes da autarquia (4,4%) e dos funcionários não docentes (3,1%). Os alunos detinham só 1,3% de presenças.
- Entre os suplentes da Comissão de Seriação os professores detinham a maioria (58,6%), seguidos dos encarregados de educação (17%), dos alunos (10,5%), dos funcionários não docentes (6,6%) e dos membros da autarquia (4%).
- O conjunto dos representantes dos chamados interesses culturais e dos socioeconómicos apresentavam valores meramente residuais, isto é: 2,5% no caso de membros efetivos e 3,3% no dos suplentes, o que levou o relatório a afirmar que:

“para um ‘modelo de administração e gestão escolar’ que aposta na participação da comunidade na tomada de decisão sobre as grandes questões do funcionamento da escola, a ausência destes representantes, em tão grande número, na eleição do diretor executivo, não pode deixar de ser encarada como preocupante.” (id.: 201)

Na realidade, a promoção da participação da comunidade era fortemente condicionada, quer pelo articulado do diploma, ao atribuir aos professores a maioria representativa no Conselho de Escola, quer pela indisponibilidade em atribuir aos membros da comunidade uma participação mais significativa na dita Comissão de Seriação. Este aparente paradoxo põe em evidência o choque entre modos de regulação pós-burocrática e a manutenção do poder da regulação burocrático-profissional, a qual continuava a dominar a vida da escola.

Como balanço final da ambiguidade deste processo, é de referir ainda *“a tentativa de conciliar a lógica do concurso com a lógica da eleição”* (Barroso e Fouto, 1994: 239). Na verdade, como afirmam os mesmos autores, *“a existência de uma comissão de seriação com as funções que lhe são cometidas, constitui uma tentativa de a administração central condicionar a escolha do diretor executivo, por parte do conselho de escola ou de área escolar.”* (id.: 241)

No que diz respeito ao DL 75/2008, o diploma informava que podiam candidatar-se à gestão escolar os:

“docentes dos quadros de nomeação definitiva do ensino público ou professores profissionalizados com contrato por tempo indeterminado do ensino particular e cooperativo, em ambos os casos

com, pelo menos, cinco anos de serviço e qualificação para o exercício de funções de administração e gestão escolar.” (art. 21.º, n.º 3)

Desta forma, duas novas realidades se abriam pela primeira vez para o cargo de topo da gestão das escolas públicas: (1) alargavam-se as opções de escolha do diretor a candidaturas de docentes de outras escolas públicas do país e (2) o procedimento concursal (generalizado pela primeira vez a todo o território continental) era aberto também a docentes do ensino particular e cooperativo que respeitassem as condições atrás mencionadas. Ser professor continuava a ser uma condição *sinequanon* para o exercício da função, mas o universo de recrutamento tornava-se mais amplo com a possível candidatura de docentes do ensino privado.

Resumindo, o acesso ao cargo de gestão evoluiu de uma perspetiva mais assente nas solidariedades internas presentes na escola, dominadas pelo poder dos professores, para uma redução desse peso e para o emergir do poder formal da comunidade na escolha do diretor.

2.3.2 A formação

Em termos de formação, só a partir da publicação do DL 172/91 se reconheceu ser necessário apoiar o desenvolvimento da função do gestor escolar através de formação específica de suporte. De facto, a necessidade de formação para o desempenho de funções relacionadas com a gestão escolar tinha estado, até então, omissa nos diplomas legais. Como tal, podemos partir do princípio que essa área de ação era entendida como uma extensão natural da profissão docente, para a qual era suficiente ter-se um interesse especial ou sentir-se alguma propensão particular. Assim, a formação pedagógica, própria do exercício da função docente, era considerada como o elemento essencial para o desempenho do cargo.

O DL 172/91 introduzia a ideia de que o diretor executivo deveria “*possuir formação especializada em gestão pedagógica e administração escolar*” (art.º 8.º, n.º 1), de acordo com a regulamentação que uma portaria a publicar futuramente viria a definir (alínea b, do art. 49.º). No entanto, a intenção expressa não passou disso mesmo pois a publicação desse diploma nunca chegou a ocorrer.

Apesar da ausência dessa regulamentação (a regra formal), parecia estar na intenção do legislador uma necessidade de alterar o perfil do diretor. Ao invés de ser um profissional docente que entra no mundo da gestão escolar com uma determinada formação pedagógica inerente à sua formação inicial, mas sem qualquer tipo de formação na área da gestão escolar, deveriam criar-se condições para ele poder ser um profissional-administrador, portanto com o conhecimento de um conjunto de competências próprias e específicas que o titular do cargo teria de dominar (nos domínios da gestão pedagógica e da administração escolar). Deste modo, tentava-se inverter a conceção de que a experiência (como professor) podia substituir a ausência de formação em administração escolar (conhecimento técnico específico), algo que não era contemplado na formação inicial dos professores.

Apesar dessa intenção, foi preciso esperar pelo DL 115-A/98 (capítulo VIII: disposições finais) para existir um artigo dedicado à formação do gestor escolar, onde se afirmava que *“a realização de ações de formação que visem a qualificação de docentes para o exercício das funções previstas (...) assume carácter prioritário”* (art. 54.º, n.º 1), dando-se corpo legal à sugestão efetuada por João Barroso (1996), no estudo preparatório sobre “Autonomia e gestão das escolas” por si realizado.

Apesar disso, para além da oferta de formação na área da Administração Educacional/Escolar, constante da formação de professores proporcionada pelos Centros de Formação de Associação de Escolas, só em 2004 foi lançado um curso de formação contínua vocacionado para os diretores de escola. Denominado “Curso de Formação Técnica Orientada para a Administração Escolar”, tratou-se de uma iniciativa (Silva, 2005: 248-249) da Direção Geral da Administração Educativa (DGAE), que teve como entidade formadora o Instituto Nacional de Administração (INA).

Segundo a mesma fonte (Silva, id.), esse curso, destinado a presidentes dos conselhos executivos das escolas, teve *“na sua primeira edição (...) 120 lugares disponíveis para formandos (...) [e] uma duração de 120 horas”*. Depois dessa primeira iniciativa, estavam previstas novas formações, de modo *“a abranger, até 2006, todo o universo”* de presidentes dos órgãos de gestão, mas, apesar desse plano e segundo os dados recolhidos através do INA, tal objetivo ficou por cumprir e nenhuma outra iniciativa se realizou. Deixava-se, desse modo, exclusivamente ao critério de cada diretor o controlo sobre a sua formação no âmbito da administração escolar e educacional.

Só em 2008, dezassete anos depois da primeira menção da formação, a legislação, através do DL 75/2008, afirmava que a formação era um direito, não só do diretor, mas também do subdiretor e dos adjuntos daquele (art. 28.º, n.º 1), alargando-se, assim, essa

necessidade a toda a equipa de gestão e acrescentando-se que a qualificação específica em administração e gestão escolar era uma das vias de acesso para a função (preâmbulo). A formação passava, pela primeira vez na história da gestão escolar em Portugal, a ser uma das condições de acesso (de qualificação) ao cargo de topo da gestão escolar, algo que estava descrito no n.º 4, alínea a) do artigo 21.º (recrutamento):

“Consideram-se qualificados para o exercício de funções de administração e gestão escolar os docentes que preencham uma das seguintes condições:

a) Sejam detentores de habilitação específica para o efeito, nos termos das alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 56.º do Estatuto da Carreira Docente dos Educadores de Infância e dos Professores dos Ensinos Básico e Secundário”.

Essa habilitação específica era, posteriormente, esclarecida na Portaria 604/2008, de 9 de Julho, que regulamentou o DL 75/2008, ao referir que a formação que conferia “qualificação” para o cargo de diretor era ser detentor “com aproveitamento, de um curso de formação especializada em Administração Escolar ou Administração Educacional” e ser possuidor “do grau de mestre ou de doutor nas áreas referidas” anteriormente: alíneas a) e b), respetivamente.

A esse articulado seguia-se um conjunto de condições relacionadas com a experiência prévia na gestão escolar:

c) Possuam experiência correspondente a, pelo menos, um mandato completo no exercício dos seguintes cargos:

i) Diretor, subdiretor ou adjunto do diretor, nos termos do regime previsto no Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril;

ii) Presidente, vice-presidente, diretor ou adjunto do diretor, nos termos do regime previsto no Decreto-Lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio, alterado, por ratificação parlamentar, pela Lei n.º 24/99, de 22 de Abril;

iii) Diretor executivo e adjunto do diretor executivo, nos termos do regime previsto no Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio;

iv) Membro do conselho diretivo, nos termos do regime previsto no Decreto -Lei n.º 769-A/76, de 23 de Outubro;

d) Possuam experiência de, pelo menos, três anos como diretor ou diretor pedagógico de estabelecimento do ensino particular e cooperativo.” (art. 2.º, n.º 3)

Apesar de não ser efetuada nenhuma seriação das condições de acesso à função (formação específica e experiência estavam em pé de igualdade), não deixa de ser interessante registar que a formação especializada encabeçava as referidas condições.

A importância dada à formação reflete-se no alargamento de cursos de formação em instituições do ensino superior, na agenda dos centros de formação de associação de escolas e também na entrada de instituições vocacionadas para a formação de quadros de empresas (ver, a este propósito, Silva, 2005).

Exemplo deste último tipo de oferta formativa é o acordo estabelecido entre o Ministério da Educação (XVIII governo constitucional) e a Microsoft Portugal, que visava o desenvolvimento de formação dinamizada por aquela empresa e dirigida aos diretores de escola. Essa iniciativa concretizou-se, inicialmente, em Maio de 2010 através do “Programa Líderes Inovadores”²², apresentado como um:

“Programa Inovador que inclui, um conjunto de workshops e sessões ministradas por especialistas nacionais e internacionais nas áreas da gestão, liderança e marketing, tendo em vista dotá-los das competências para posicionar as suas escolas para os desafios da Educação no século XXI e para a criação de uma nova dinâmica de mudança e inovação nas suas escolas”,

A primeira edição dessa iniciativa²³ envolveu 50 diretores e teve um total de 150 horas de formação. Distribuída por várias modalidades: *“workshops, formação online, trabalhos autónomos, conferências e debates”*, pretendia *“incutir maior responsabilização e pró-atividade aos profissionais da educação, promovendo uma mudança organizacional nas escolas.”*

A Microsoft informava, ainda, no seu sítio que a referida formação teria *“a participação de líderes de algumas das principais empresas portuguesas”*, os quais acompanhariam *“a criação e implementação dos Planos de Melhoria nas Escolas, promovendo assim o intercâmbio com o sector da educação”*. De registar, também que esta foi uma iniciativa que se manteve no tempo, já que se realizou a 2.^a edição²⁴ em 2011, desta vez para 100 diretores e uma 3.^a edição²⁵ em 2012 para o mesmo universo de formandos (com o objetivo acrescido de *“reforçar as competências de gestão dos diretores (...) nomeadamente através de formação para enfrentarem os novos desafios decorrentes das*

²² <http://www.microsoft.com/portugal/presspass/comunicados.aspx?ID=327> (maio de 2010)

²³ O programa de formação teve *“a coordenação científica de José Canavarro, Professor da Universidade de Coimbra e ex-Secretário de Estado” (...) e envolveu “especialistas convidados (...) como Roberto Carneiro, ex-ministro da Educação e professor universitário, Jorge Adelino Costa, professor da Universidade de Aveiro, Manuel José Damásio da Universidade Lusófona, Natércio Afonso, coordenador do estudo do Ministério da Educação sobre Aprendizagem na Educação, entre outros.”*

²⁴ Informações obtidas em <http://www.microsoft.com/portugal/presspass/Comunicados.aspx?UID=jqYSeJWp-KrsHsJ0WkxADA2> (setembro de 2011)

²⁵ <http://itonlineblog.wordpress.com/2012/05/09/microsoft-vai-formar-mais-100-diretores-escolares-na-3-a-edicao-do-programa-de-formacao-lideres-inovadores/> (junho de 2012)

exigências legais e financeiras”) e uma 4.^a edição em 2013²⁶ e sempre com o apoio da DGAE, no que diz respeito à acreditação do Programa de Formação e à seleção dos candidatos.

Concluindo, tornava-se patente o retomar e aprofundar do reforço da qualificação do diretor de escola, através da importância dada à formação específica em administração educacional/escolar e do seu reforço, com uma vertente formativa identificada com a realidade da gestão empresarial, importada para a da organização que é a escola.

A formação parecia começar a tornar-se, pelo menos no quadro das intenções, um fator importante no desenvolvimento profissional do diretor, sobretudo nesta dimensão gerencialista. Esta importância era, por outro lado, também visível nas alterações que a legislação fomentava no processo de escolha do diretor de escola, independentemente de isso poder vir a significar ou não uma eventual via para a referida profissionalização da função²⁷.

2.3.3 A “profissionalização”

A possibilidade de estarmos perante o início de um percurso conducente à profissionalização do gestor escolar levanta duas questões essenciais que é importante serem objeto de reflexão:

- O processo de passagem de um profissional docente para um profissional-administrador lançaria as bases para a profissionalização da gestão escolar e, conseqüentemente uma modificação do perfil funcional do diretor de escola?

²⁶ www.dgae.mec.pt/c/document_library/get_file?p_l_id...pdf (setembro de 2013).

²⁷ Apesar de já se encontrar fora do período temporal a que correspondeu a presente investigação, é importante referir que o DL 137/2012 (2.^a alteração ao DL 75/2008) reforçou substancialmente a importância da formação na escolha do diretor de escola. De facto, este diploma legal não só mantém o articulado do art. 21.º, n.º 4, do diploma legal que está na sua base, como destaca a existência de “*currículo relevante na área da gestão e administração escolar*” (alínea d) como uma possível condição de acesso à função, e valoriza, em especial e de modo determinante, a formação obtida em administração e gestão escolar, ao incluir um n.º 5 nesse mesmo artigo, onde se afirma que: “*As candidaturas apresentadas por docentes com o perfil a que se referem as alíneas b), c) e d) do número anterior só são consideradas na inexistência ou na insuficiência, por não preenchimento dos requisitos legais de admissão do concurso, das candidaturas que reúnam os requisitos previstos na alínea a) do número anterior.*” Concluindo, atualmente, quando existe um candidato com formação especializada em Administração Escolar ou Administração Educacional, todos os outros candidatos que não possuam essa especialização são, automaticamente, excluídos do procedimento concursal.

- Havendo uma intenção de profissionalizar o gestor escolar, ou seja, assumindo-se a necessidade de reforçar a dimensão de “administrador” (gestor), uma questão essencial continua a colocar-se: *“o [novo] profissional deverá ser mais profissional [(docente e pedagogo)] ou mais administrador?”* Dito de outro modo, o diretor-profissional *“deverá privilegiar mais a dimensão pedagógico-educativa ou a dimensão administrativo-gestionária do funcionamento da escola?”* (Dinis, 1997: 86)

Nenhuma destas perguntas obteve resposta através do DL 75/2008 ou dos diplomas legais que o alteraram em algumas dimensões. Desta forma, tanto se poderá pensar que uma via para a profissionalização da função começou a ser aprofundada, e de algum modo tornada mais clara, como que o dilema entre profissionalizar ou promover a qualificação se está a agudizar, isto é, *“saber: se a gestão de uma escola é uma ‘função’ ou uma ‘profissão’; se a formação dos seus responsáveis é uma ‘especialização’ ou uma ‘graduação’; e se na ‘gestão escolar’, é mais importante o substantivo que o adjetivo.”* (Barroso, 2005a: 165)

Mantem-se assim, neste decreto, a ambiguidade entre que tipo de gestor escolar o legislador pretende:

- Um professor-gestor (fruto de prática adquirida durante a passagem pela gestão)?
- Um gestor-(ex)professor (sobrepondo a formação especializada na gestão escolar e/ou a experiência adquirida no desempenho do cargo ao saber pedagógico e educativo do professor)?
- Um gestor-professor (que mantém e desenvolve tanto o seu saber pedagógico e educativo como a sua formação especializada em administração educacional ou escolar)?

Antes de tentarmos obter uma resposta a estas questões é importante ter presente que uma eventual “profissionalização” da função passa, entre outras etapas, pelo *“estabelecimento de controlo sobre a formação”* (Rodrigues, 1997: 22). Por outro lado, para se refletir melhor sobre estas perguntas, é importante terem-se presentes dois conceitos que podem dar pistas para encontrar uma resposta: o de profissão e o de professor como profissional.

Relembremos que a distinção base entre o que é uma ocupação e o que constitui uma profissão reside no facto de que esta (profissão) exige o *“estabelecimento de controlo sobre a formação”* (Rodrigues, 1997: 22), isto é, se constitui quando, *“um número definido*

de pessoas começa a praticar uma técnica definida, baseada numa formação especializada” (Dubar, 1997: 128), e que aquela (ocupação) se refere ao exercício de uma atividade que, pelo contrário, não exige formação especializada, podendo funcionar como uma espécie de “patamar” de acesso à profissão.

Recorrendo ao livro *The professions*, de Carr-Saunders e Wilson (1993), Dubar acrescenta à sua definição de profissão a existência de três momentos associados ao seu nascimento:

- “1. de especialização de serviços, que permite aumentar a satisfação de uma clientela;*
- 2. de criação de associações profissionais, que obtêm para os seus membros a ‘proteção exclusiva dos clientes e empregadores que requerem o seu ofício [e] colocam uma linha de separação entre eles e as pessoas não qualificadas.*
- 3. de constituição de uma formação específica assente num ‘corpo sistemático de teoria’ que permite a aquisição de uma cultura profissional.” (id.)*

Ainda segundo a mesma fonte (id.: 135-136), desta vez recorrendo ao trabalho de Hughes, há três critérios que permitem afirmar estarmos perante a constituição de uma profissão:

- a existência de um *“saber profissional”* que pela sua natureza pode ser visto como um *“segredo social confiado pela autoridade a um grupo específico”*;
- *“a existência de instituições destinadas a proteger o diploma”* (formação inicial que funciona como autorização para se exercer a profissão) *“e a manter o mandato dos seus membros”* (continuação do desempenho da atividade);
- *“a definição de uma carreira e (...) de um processo de socialização”*, a que estão associadas *“uma filosofia [e] uma visão do mundo, que inclui os pensamentos, valores e significações envolvidos no trabalho.”*

Relativamente a este último critério é importante termos presente que, segundo a mesma fonte, o processo de socialização passa por uma *“iniciação (...) à cultura profissional”* desse grupo e por uma *“reconversão (...) a uma nova conceção do eu e do mundo, em resumo, a uma nova identidade”* ou seja, por um novo olhar sobre o “eu” profissional da pessoa envolvida nessa atividade.

Os contributos para a construção de um quadro formador de uma profissão são variados, uns de matriz funcionalista (assente nos elementos constitutivos) e outros de

caráter interacionista (simbólico) que, em oposição ao primeiro, dão indicações que reputamos de importantes para se perceber o processo constitutivo de uma profissão:

“Nos meus contributos eu passei da falsa questão: ‘Esta ocupação é uma profissão?’ para outra mais fundamental: ‘Em que circunstâncias as pessoas procuram que a sua ocupação seja considerada como profissão e a si próprios como profissionais?’” (Hughes, 1958:44, citado por Dinis, 1957: 56)

Na verdade, os estudos provenientes do interacionismo simbólico trazem uma visão que no caso deste trabalho de investigação é especialmente útil, até porque refutam a perspetiva funcionalista, ao afirmar que os funcionalistas defendem uma teoria que pretende aferir do *“grau de profissionalização de uma atividade a partir de uma «check-list» (...) o que, entre outros aspetos, não tem “em consideração (...) a complexidade do fenómeno profissional”* (Nóvoa, 1987: 28).

Pelo contrário, o interacionismo simbólico baseia-se em investigações que estão *“particularmente atentas à génese, à estrutura e ao movimento de institucionalização das diferentes profissões, tendo como ponto de partida a análise de um grupo profissional real, colocado numa situação de trabalho concreto e portador de interesses específicos”* (id.: 30). Este aspeto coloca a tónica no *“conceito de processo de profissionalização”*, o que tem o *“mérito de encará-lo debaixo de um ângulo dinâmico, sem procurar universalizá-lo”*. (Nóvoa, 1987: 31).

Regressando ao conjunto de modificações relacionadas com a função do gestor escolar, o Estado não só tinha procedido a uma *“reconceptualização da estrutura formal”* (Estevão, 1995: 441) do modelo de gestão como também, e mais significativo, “abria a porta” para uma evolução do perfil do diretor de escola, nomeadamente pelo peso que dava à formação especializada como forma de acesso a essa “ocupação”. Apesar de, como vimos, parecer haver indicadores para se pensar numa possível deslocação da imagem do gestor escolar desde o perfil de um docente que exerce um cargo *na* gestão, para o de um profissional *da* gestão escolar, devido ao reforço que a formação parece começar a ter, não é possível afirmar, nem adequado especular, que estamos perante o início de um caminho conducente à profissionalização da gestão escolar, principalmente se tivermos em conta que nos países onde tal aconteceu a gestão escolar pode ser confiada a não professores e, sobretudo, começa a ser entregue a empresas de gestão com fins lucrativos (EMO – Educational Management Organizations – EUA, Suécia, Austrália, etc.).

Em resumo, pelo que foi exposto neste ponto, podemos afirmar que o acesso ao cargo de gestão da Escola demonstra uma evolução que torna evidente o reconhecimento, por um lado, da importância da dimensão pedagógica no desempenho do cargo, o que se exprime na condição de só um professor poder aceder a ele e, por outro lado, a necessidade de se complementar, fortemente, essa formação com outra mais específica relacionada com a área da administração escolar/educacional. Desta forma, assume-se que a função tem um conjunto de características próprias que lhe parecem conferir uma identidade específica que vai muito para além daquela que é atribuída por se ser professor da escola, o que está também relacionado com a “universalização” do acesso ao cargo.

2.4 Composição e poder do órgão de representação da comunidade educativa

Para compreendermos o conteúdo deste ponto, é necessário ter presente que o órgão de representação da comunidade educativa é aquele que exerce a direção estratégica da escola, o que o torna num espaço determinante para a promoção e desenvolvimento de um novo modo de regulação na ação educativa da escola. Por isso, analisemos com um pouco mais de pormenor a génese desse órgão.

Doze anos e meio depois de abril de 1974, com a aprovação em outubro de 1986 da Lei n.º 46/86 – Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), verifica-se que é atribuído um papel importante a um conjunto de intervenientes que, até então, tinham pouco ou nenhum peso. De facto, a LBSE afirmava que um dos seus princípios educativos era

“contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticas, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias”. (art. 3.º, alínea I)

Dando corpo àquele articulado, a LBSE dedicava o seu artigo 45.º à *“Administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação e ensino”*. Aí era dado o primeiro passo na construção de uma nova realidade para a gestão escolar, surgindo, pela primeira vez num enquadramento legislativo, três termos associados a dois conceitos: administração/direção e gestão. Esta divisão pressupunha a existência de dois domínios

distintos de ação: “*direção (formulação ou adoção de políticas ou estratégias) e gestão (sua implementação)*”. (Formosinho, 2005a: 119)

No entanto, o número 4 desse artigo, referia que:

“A direção de cada estabelecimento ou grupo de estabelecimentos dos ensinos básico e secundário é assegurada por órgãos próprios, para os quais são democraticamente eleitos os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente e apoiada por órgãos consultivos e serviços especializados, num e noutro caso, segundo modalidades a regulamentar para cada nível de ensino.”

Apesar desse conteúdo trazer novidades relativamente à anterior situação, legalizando a intervenção de “corpos” que até então não eram contemplados, uma nebulosa pairava sobre ele, ou seja, não se entendia se

“o objetivo e[ra] esclarecer o modo de designar os representantes dos professores, alunos e pessoal não docente (‘democraticamente eleitos’), ou se pretend[ia] restringir a representação na direção a esses três corpos sociais, excluindo, portanto, os pais dessa estrutura de governo das escolas” (Sá, 2004: 78)

e remetendo-os para um papel exclusivamente consultivo, o que ocorreria também com os outros corpos da comunidade. A dúvida era justificada, considerando que o art. 3.º, alínea I) da LBSE afirmava, sem margem para dúvidas, que um dos “*princípios organizativos*” do sistema educativo era promover a

“adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integram todos os intervenientes no processo educativo, em especial os alunos, os docentes e as famílias.”

O grupo de trabalho²⁸ da CRSE encarregue das propostas de reorganização da administração e gestão das escolas (1988) considerava mesmo “*a participação de todos os interessados na administração da educação escolar*” como o segundo grande princípio que a LBSE continha, ao nível da administração das escolas básicas e secundárias.

²⁸ Composto por três docentes da Universidade do Minho: João Formosinho, António Sousa Fernandes e Licínio Lima.

Neste âmbito, essa equipa dava à *“participação dos pais (...) uma centralidade nunca antes consagrada”*, (Sá, 2004: 79), propondo algo, relacionado com a relação entre a participação dos professores e dos outros corpos, que na altura se traduziria numa completa inversão paradigmática da relação de poderes na escola portuguesa, como explicava um dos membros desse grupo de trabalho num dos seminários promovidos nessa altura pela Comissão de Reforma:

“A participação dos professores no Conselho de Direção, sendo indispensável, não deve contudo ser de forma a sufocar a participação de outros representantes, e por isso se defende que os professores não devem possuir maioria absoluta neste órgão, quedando-se por uma participação de cerca de 20% ou 30%” (Lima, L., 1998b: 166)

Lima acrescentava, ainda, que *“a descentralização do sistema educativo não poderá significar uma mera transferência de poderes da administração central para os professores, o que seria política e socialmente inaceitável.”* (id.: 167), até porque

“a escola é demasiadamente importante para que possa constituir um mundo fechado a influências sociais e culturais do meio envolvente e a uma colaboração enriquecedora e diversificada que, em boa parte, pode vir a contribuir para a resolução de muitos dos seus problemas, que de outra forma terão de aguardar por soluções de tipo nacional, uniforme e burocrático.” (id.)

O grupo de trabalho da CRSE reforçava, objetivamente, a importância que a criação de um órgão de direção da escola (denominou-o Conselho de Direção) tinha num novo modelo de gestão, considerando que *“a distinção entre direção e gestão”* era o primeiro dos *“grandes princípios da administração das escolas básicas e secundárias que a LBSE explicitamente consagra[va]”* (Formosinho, Fernandes e Lima, 1988: 147), ao *“distingu[ir] claramente administração de gestão”* e esclarecendo, de imediato, o seu significado:

“Já na linha tradicional da escola clássica, desde os primórdios da ciência administrativa no início deste século [(XX)], aquela distinção surge clara, e é desde então consensual sob o ponto de vista teórico. Henry Fayol havia proposto uma definição operacional de administração que conheceria novos desenvolvimentos através dos seus discípulos Gulik e Urwick que em 1937 consagravam a conhecida sigla POSDCORB – Planning, Organising, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting (Planear, Organizar, Prover Pessoal, Dirigir, Coordenar, Informar e Orçar). Assim ficaria claro que as funções de direção e de gestão, entendida esta como a conjugação de funções de organização, recrutamento de pessoal, coordenação, informação, etc., são efetivamente distintas e representam diferentes funções administrativas abrangidas pelo conceito mais amplo de administração.”

Neste quadro, a direção ocupa-se principalmente da definição de políticas, de valores e de orientações gerais, ao passo que a gestão é predominantemente a execução daquelas políticas e orientações, a organização dos elementos humanos e materiais, a coordenação e a avaliação, por forma a realizar os objetivos fixados pela direção.” (id.: 155)

Assim sendo, assumia-se “*que a direção constituía o órgão político por excelência, por contraposição ao órgão de gestão predominantemente técnico*” (Sá, 2004: 80). Em consonância com esta separação, o Conselho de Direção era entendido como “*o órgão de decisão mais importante das escolas, no qual se situa[va] o poder de, em concordância com as políticas definidas a nível nacional e regional, decidir sobre todas as questões relevantes a nível pedagógico e administrativo.*” (Formosinho, Fernandes e Lima, 1988: 158).

Três anos após a LBSE e um ano depois dos trabalhos da CRSE, é publicado o DL 43/89 que apresentou o “Regime Jurídico de Autonomia das Escolas”, o qual, curiosa e estranhamente, mantinha “*integralmente a arquitetura político-organizacional instituída em 1976*” (Lima, L., 2011: 68). Só em 1991, como referido anteriormente com a publicação do DL 172/91, o órgão de direção foi contemplado (experimentalmente, é importante não o esquecer) através de duas configurações: o Conselho de Escola (estabelecimentos com ensino secundário) ou o Conselho de Área Escolar (estabelecimentos sem ensino secundário).

No contexto da análise sobre a aplicação do DL 172/91, Barroso (1995c: 44-47) põe em causa a distinção entre “administração” e “gestão” referindo que esta separação continua ligada aos princípios da escola clássica e a Fayol, segundo os quais “*a administração situava-se entre «a cabeça e os membros do corpo social», pelo que teria de haver alguém que assegurasse o funcionamento da administração e das restantes funções da empresa – o chefe, ou o diretor*”. No entanto, Barroso chama a atenção para que a separação entre dirigir e administrar trazia uma “*confusão semântica [que] subsiste no domínio da educação*” relacionada, por um lado, com o facto de que “*«administrar» e «gerir» tornam-se muitas vezes sinónimos, quer na linguagem dos não especialistas, quer mesmo dos especialistas*” e, por outro, citando Minot (1968: 71)²⁹, que tal divisão mantém um princípio que está associado ao neo-taylorismo, insistindo no “*caráter ‘técnico’ da gestão e a sua separação da ‘decisão política’*” e mantendo uma perspetiva gestionária que constrói um discurso de “*hipervalorização de uma ‘racionalidade técnica’ da gestão (garante da qualidade, eficácia e eficiência da organização)*”, de cunho positivista.

²⁹ Minot, Jacques (1968). *Hommes et administrations – aspects du phénomène administratif*. Paris: Gauthier-Villars

Por isso, Barroso (id.:49) entende que a separação entre o diretor e o órgão de gestão, proposta pela CRSE, nos transporta para uma imagem do gestor escolar como um “profissional” detentor da *“racionalidade técnica da gestão”*, o que implica que, *“mesmo à rebeldia dos seus autores mais bem intencionados, a defesa da separação entre ‘direção’ e ‘gestão’ tenha vindo a ser utilizada para introduzir a exigência de ‘maior profissionalismo’ do gestor, no quadro da reforma da gestão escolar.”*

Quer estes motivos de tipo gerencialista estivessem ou não presentes na “separação de poderes” avançada pelo legislador e, como tal, no papel que o gestor escolar deveria desempenhar (executar), o órgão de direção (estratégica, de decisão política) tinha uma composição abrangente. Nele estavam representados professores, alunos (só do ensino secundário), encarregados de educação, membros da autarquia e dos chamados interesses culturais e socioeconómicos, com uma correlação de forças que demonstrava o poder dos professores. De facto, o corpo docente detinha 50% do total de elementos do órgão e o conjunto formado pelos trabalhadores da escola (pessoal docente e pessoal não docente) era superior a metade do número total de elementos da então apelidada “comunidade”, remetendo estes para uma representação minoritária. Entre os membros dessa “comunidade”, no *“regime experimental de 1991 os pais continuam em franca minoria (cerca de metade dos professores)”* (Barroso, 2011: 32), ou seja, mais ou menos 25% do órgão, contra os 50% que os docentes detinham então.

Só em 1988, com a publicação do DL 115-A/98, a existência de um órgão de direção passa a ser uma realidade a nível nacional, que se mantém presente até à atualidade, como já referido anteriormente. A Assembleia incluía os mesmos representantes previstos no DL 172/91, podendo ainda ser integrada, opcionalmente, por *“representantes das atividades de carácter cultural, artístico, científico, ambiental e económico da respectiva área, com relevo para o projeto educativo da escola.”* (art. 8.º, n.º 3). A definição do número total de elementos do órgão era transferido para a escola, apesar dele não poder exceder os 20 elementos e respeitando algumas condicionantes (art. 9.º):

“2 – O número total de representantes do corpo docente não poderá ser superior a 50% da totalidade dos membros da assembleia, devendo, nas escolas em que funcione a educação pré-escolar ou o 1.º ciclo, conjuntamente com outros ciclos do ensino básico, integrar representantes dos educadores de infância e dos professores do 1.º ciclo.

3 – A representação dos pais e encarregados de educação, bem como a do pessoal não docente, não deve em qualquer destes casos ser inferior a 10% da totalidade dos membros da assembleia.

4 – A participação dos alunos circunscreve-se ao ensino secundário, sem prejuízo da possibilidade de participação dos trabalhadores-estudantes que frequentam o ensino básico recorrente.”

Como tal, o princípio anterior de correlação de forças entre o corpo docente e o conjunto dos demais corpos representados era mantido (potencialmente), ocorrendo o mesmo com o conjunto do pessoal docente e do pessoal não docente, ou seja, os “trabalhadores da escola” possuíam um poder maior do que o conjunto formado pelos outros elementos da dita comunidade educativa. Apesar de nada impedir que a representação dos professores fosse inferior a 50 % e a dos pais superior a 10%, a realidade mostrou que *“a tendência maioritária que se verificou foi atribuir aos professores a percentagem máxima prevista.”* (Barroso, 2011: 32), tendo os pais e encarregados de educação reduzido substancialmente o seu peso no órgão de direção.

A 22 de abril de 2008, 10 anos e 4 governos após o DL 115-A/98, o novo *“regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário”* (art. 1.º), o DL 75/2008, aplicado pelo XVII governo constitucional, reformulava pela primeira vez na história da educação portuguesa a correlação representativa dos corpos pertencentes ao órgão de direção da escola (Conselho Geral), assumindo como objetivo da sua composição *“reforçar a participação das famílias e comunidades na direção estratégica dos estabelecimentos de ensino”* (preâmbulo).

Nesse preâmbulo esclarecia-se que tal objetivo se concretizava:

“através da instituição de um órgão de direção estratégica em que têm representação o pessoal docente e não docente, os pais e encarregados de educação (e também os alunos, no caso dos adultos e do ensino secundário), as autarquias e a comunidade local, nomeadamente representantes de instituições, organizações e atividades económicas, sociais, culturais e científicas. A este órgão colegial de direção confia-se (...) a capacidade de eleger e destituir o diretor, que por conseguinte lhe tem de prestar contas.

Para garantir condições de participação a todos os interessados, nenhum dos corpos ou grupos representados tem, por si mesmo, a maioria dos lugares.”

Por outro lado, apesar de o número total de elementos do órgão ser decisão de cada escola, referia-se que ele tinha de corresponder a *“um número ímpar não superior a 21.”* (art. 12.º, n.º 1), um importante “pormenor” que pela primeira vez era definido. De imediato, constatava-se que a correlação de forças se modificava, passando os representantes do pessoal docente a ser em número inferior a 50%. Mas o diploma legal ia mais longe e objetivava que a expressão de *“corpos ou grupos representados”* abrangia exclusivamente o conjunto formado pelos docentes e não docentes (os “trabalhadores da escola”), sendo que o número destes, *“no seu conjunto, não pode ser superior a 50 % da totalidade dos membros do conselho geral.”* (art. 12.º, n.º 3). Desta forma, não só os professores passavam

a ter um peso mais reduzido no órgão de direção como o grupo que podemos identificar como “a comunidade local” assumia, pela primeira vez, uma representação maioritária.

Como refere Natércio Afonso (2009: 22), os objetivos explícitos do DL 75/2008 passavam, para além do reforço da autonomia e da liderança do diretor, pelo aumento da participação das famílias e das comunidades na gestão estratégica das escolas (o Conselho Geral). Esta inovação introduzida na composição do órgão de direção da escola, modificando substancialmente a correlação de forças até então existente, tornava evidente que o Estado, ao exercer a sua tradicional função reguladora, sentia-se *“obrigado a partilhar esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores, que se reportam a referenciais, lugares e processos de decisão distintos”* (Barroso, 2006c: 11) daqueles que até então eram privilegiados, conferindo novos protagonismos através do maior peso que dava a esses elementos, em detrimento dos ditos “trabalhadores da escola”, em especial do corpo docente.

Se pensarmos ainda que, no quadro da transferência de competências para os municípios em matéria de educação, a dependência orgânica e hierárquica dos assistentes operacionais das escolas passou para as autarquias (DL 144/2008), sendo a sua ligação com a escola meramente funcional (por delegação de competências), a expressão “trabalhadores da escola” passa a ter um significado ainda mais reduzido. É desta forma que a redução do peso do corpo docente e do conjunto “trabalhadores da escola” deve ser visto.

Assim,

“o ‘novo paradigma’ da gestão escolar rompe com a ‘tradição’ herdada da Revolução de 1974, baseada no reforço do poder dos professores, no primado do ‘pedagógico sobre o administrativo’ e na ‘gestão democrática’ (entendida como a gestão exercida por órgãos colegiais eleitos).” (Barroso, 2009: 992),

enquadrando-se tal modificação

“numa mudança paradigmática mais vasta relacionada com a territorialização das políticas educativas, com a redistribuição de poderes entre o ‘centro’ e a ‘periferia’, com a recomposição do papel do Estado na regulação de educação e com novas formas de ‘governança’.” (id.: 993)

A escola passava a ser *“vista como o espaço privilegiado da coordenação e regulação do sistema de ensino e como lugar estratégico para introduzir a sua mudança (school-based management)”* (id.: 992), por um lado através do aumento do controlo social da gestão escolar (incremento da participação dos pais e encarregados de educação e de

outros elementos da sociedade local), mas também pela complexificação que lhe era atribuída enquanto organização.

Estas novas realidades passavam a exigir do diretor o desenvolvimento de uma nova postura “negocial” no seio do órgão de direção, mas também promocional da intervenção da comunidade em que a escola se insere, algo que seria determinante para o desenvolvimento de um novo modo de regulação que contrariasse os princípios presentes no modelo burocrático-profissional e tornasse a escola como uma unidade de gestão (educativa) com um papel determinante no desenvolvimento da região em que se insere.

2.5 A escola como unidade orgânica de gestão intermédia

Desde abril de 1974 que a escola passou a ser apresentada no discurso legal e político, lentamente, mas cada vez mais, como uma unidade específica e autónoma, o que não só lhe deu uma maior visibilidade como lhe permitiu passar a ser entendida como uma organização (Barroso, 2005a). No caso português, o reforço da escola como unidade orgânica de gestão, com órgãos de gestão próprios e específicos, é transposto para a unidade específica “agrupamento de escolas”, que abrange vários estabelecimentos e níveis de ensino.

Este novo enquadramento da rede escolar tem um importante impacto na atividade do diretor de uma escola, já que a unidade de gestão passou a ter um acréscimo significativo de responsabilidade resultante da incorporação dessa nova realidade educativa e, consequentemente, da integração de uma população interna muito mais abrangente (número de alunos e de professores, de vários ciclos de ensino, e restantes trabalhadores), com o impacto que esse aumento teve ao nível dos encarregados de educação e da comunidade que passou a abranger. Consequentemente, a organização que o diretor tem de dirigir tornou-se bastante mais complexa.

2.5.1 O agrupamento de escolas

A génese do processo de constituição dos agrupamentos de escolas remonta a

vários anos a esta parte. Como lembra Licínio Lima (2011: 42), *“as dinâmicas de agrupamento de escolas encontram-se, há mais de uma década, em processo de expansão no terreno, ainda que a ritmos diversos, [iniciando-se com] a criação das escolas C+S (Decreto-Lei n.º 46/85, de 22 de Fevereiro)”*, que surgiam pela necessidade de *“pôr a funcionar o ensino secundário nas instalações de escolas preparatórias”* como forma de responder à *“explosão”* da frequência daquele nível de ensino. Desse modo, institucionalizava-se *“uma situação que [vinha] a ser adotada já há anos por despacho ministerial”*, como pode ler-se no preâmbulo daquele diploma legal, começando a abrir-se o caminho para a construção de um quadro distinto de organização das ditas unidades de gestão.

Da história desse processo, impulsionado em 1986 pela LBSE, pertencem, ainda, a criação:

“da ‘escola básica de nove anos’ e das escolas básicas integradas (Despacho Conjunto 19/SERE/SEAM/90, de 6 de Maio), das áreas escolares (Decreto-Lei n.º 172/91, de 10 de Maio), dos centros de formação de associações de escola (Decreto-Lei n.º 249/92), em matérias de formação contínua de professores, e até mesmo dos vários agrupamentos, horizontais e verticais, de há muito previstos na LBSE e criados na sequência do Despacho n.º 27/97 e, sobretudo, do Decreto-Lei n.º 115-A/98.” (Lima, L.: 2011: 42)

É neste último diploma legal (art. 5.º) que é conceptualizada e aprofundada a opção *“agrupamento de escolas”*, esclarecendo-se que ele é *“uma unidade organizacional, dotada de órgãos próprios de administração e gestão, constituída por estabelecimentos de educação pré-escolar e de um ou mais níveis e ciclos de ensino, a partir de um projeto pedagógico comum”*, pretendendo atingir finalidades de vária ordem (categorização nossa):

- pedagógica: *“favorecer um percurso sequencial e articulado dos alunos”* e *“reforçar a capacidade pedagógica dos estabelecimentos que o integram”*;
- social: *“superar situações de isolamento de estabelecimentos e prevenir a exclusão social”*;
- gerencialista: *“aproveitamento racional dos recursos”*;
- inovadora: *“valorizar e enquadrar experiências em curso”*.

Apesar desse discurso teórico parecer ser incentivador de autonomia, os normativos que consagravam *“a autonomia da escola”, em domínios mais ou menos amplos, (...) foram, por si só, insuficientes para instituírem formas de autogoverno nas escolas (essência da*

própria autonomia)”, (Barroso, 2005a: 109) Na realidade, como este autor e investigador sublinha:

“esses decretos (em especial os seus preâmbulos) não passam de retórica oficial que é sistematicamente desmentida pelas normas regulamentadoras (em particular as que definem os meios e afetam recursos), bem como pelas práticas dos diversos atores que, na administração central ou regional, ocupam lugares de decisão estratégica em relação ao funcionamento das escolas.” (id.)

O ato de gestão complexificava-se, ao mesmo tempo que se constatava que o desenvolvimento da escola, enquanto unidade de gestão autónoma do sistema educativo, era expresso exclusivamente pelo ato legislativo, não sendo desenvolvido outro tipo de iniciativas políticas que promovesse um conjunto de medidas e ações que funcionariam como facilitadoras, ao nível regional e local, do expressar (em cada escola) da sua autonomia. Só desta forma, a autonomia deixaria de ser uma mera retórica para passar a ser um meio de expressar a especificidade local de cada organização educativa (sem esquecer, obviamente, o respeito pelas grandes linhas orientadoras – princípios e objetivos – do sistema público de educação) e de promover a inovação.

Embora aparentemente esta dinâmica tivesse fortes fundamentos pedagógicos que a enquadravam, a realidade parecia mostrar outro tipo de justificações, nomeadamente de ordem económico-financeira relacionadas com a redução das unidade de gestão, bem expressas nos últimos anos (a partir do XVII governo constitucional) com a política de constituição dos chamados mega-agrupamentos (aprofundados com o XIX governo constitucional). A partir de uma decisão central, que na maior parte dos casos foi contra a posição de órgãos de direção e das comunidades, procedia-se à fusão de agrupamentos passando cada unidade orgânica a aumentar a sua área de influência. Desta forma, reduziu-se o número de unidades de gestão, passando estas a assumir maiores responsabilidades com toda uma nova gama de exigências daí decorrentes.

Essa diminuição fez com que cada unidade de gestão passasse a ser mais facilmente controlável, pois menos gestores (menos rostos) proporcionam (potencialmente) menor necessidade de coordenação e aumentam (em princípio) a eficácia e a eficiência no controlo da rede escolar. Deste modo, acompanhada por uma perspetiva que pretende expressar uma visão integral do serviço educativo para a escolaridade obrigatória (incluimos a educação pré-escolar neste âmbito), foi introduzida uma certa retórica ligada à gestão empresarial (eficácia e eficiência), baseada numa visão gerencialista das organizações

educativas. Quaisquer que sejam as motivações para a modificação da rede escolar, estamos perante um tipo de regulação de inspiração neoliberal.

O desenvolvimento desse processo parecia tornar a escola como uma unidade de gestão do sistema educativo com um peso crescente, o que poderia implicar que as Direções Regionais de Educação (DRE's) passassem a ter um papel distinto na gestão do sistema educativo.

2.5.2 As Direções Regionais de Educação

Para compreendermos a génese das DRE's e o seu significado político teremos de retroceder, novamente, até 1986-1988 e aos trabalhos da já referida Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE). Apesar do processo de associação de escolas de diferentes níveis de ensino e da autonomia da escola ter sido uma das preocupações da CRSE, integrando contributos produzidos pelo já referido grupo de trabalho da Universidade do Minho, as propostas apresentadas pela comissão não tiveram o devido acolhimento, tendo a decisão ido noutro sentido. De facto,

“o governo, em contraciclo, optava em 1987 por uma reorganização do Ministério da Educação com vista à reprodução da administração centralizada, através do Decreto-Lei n.º 3/87, de 3 de janeiro, insistindo numa lógica modernizadora e gestionária de tipo centralizado-desconcentrado.”
(Lima, L., 2004: 11-12)

Nesse diploma legal são criadas quatro DRE's, abrangendo o território continental, e definidas como

“órgãos desconcentrados³⁰ de coordenação e apoio aos estabelecimentos de ensino não superior e de gestão dos respectivos recursos humanos, financeiros e materiais, cobrindo as várias áreas de atuação do sistema educativo, com exclusão das funções de controle, a cargo da Inspeção-Geral de Educação.” (art.º 26.º, n.º 1)

A necessidade de ser desenvolvida mais proximidade com a escola era consubstanciada através da maior eficácia do controlo, em detrimento do desenvolvimento

³⁰ Pelletier (2004: 154-155) define a desconcentração como *“a ação através da qual a gestão administrativa de um território regional é confiada a agentes nomeados pelo poder central (...) visando facilitar o exercício (...) de poderes que continuam a pertencer à administração central”*.

da autonomia, remetendo-se “a criação de direções regionais de educação autónomas para a futura regionalização do país (artigo 27.º)” (Lima, L.: 2011: 89), através da constituição das chamadas regiões administrativas, algo que até aos nossos dias continua por expressar. O articulado deste artigo objetivava a dependência das DRE’s ao Estado central, sendo a sua criação uma evolução da “tecnoestrutura”³¹ do Ministério da Educação, a qual era, até então, exclusivamente formada por departamentos centrais organizados de acordo com áreas de intervenção.

Apesar dessa evolução e do “crescente protagonismo das DRE’s na condução da política educativa, a administração da educação permanece[u] estruturalmente muito centralizada” (Afonso, N., 2006: 76), acabando estas estruturas regionais por funcionar como uma espécie de rede tentacular do Ministério da Educação, como indica o estudo desenvolvido por Barroso e Almeida (2001), no âmbito do Programa de Avaliação Externa do processo da aplicação DL 115-A/98.

Na verdade, 11 anos³² após a criação desses órgãos regionais do Ministério da Educação, a análise dos “processos de regulação e pilotagem” demonstravam que “o desenvolvimento de políticas de territorialização da ação administrativa (...) conferi[a] um claro protagonismo às direções regionais” (Barroso, 2001: 53) sobre as escolas, expresso fundamentalmente em dois domínios de funções (id.: 54-55):

- “execução e controlo”: traduzido por garantir que as escolas “cumpriam” um conjunto de “atos administrativos” programados através de um “calendário bastante apertado” de “sucesso administrativo” de todo o processo;
- “apoio e acompanhamento”: desenvolvido através de um “mecanismo qualificado de indução e apoio às escolas”, expresso por duas unidades: uma “task force” e uma “unidade de acompanhamento”, esta última com pouca operacionalidade.

De facto,

“grande parte da atividade diária de dirigentes e técnicos [das DRE’s] parecia] concentrar-se na resposta a solicitações concretas e avulsas oriundas das escolas, nomeadamente dos seus

³¹ Expressão usada por Henry Mintzberg no seu livro “The Structuring of Organizations” (1979), identificando-a como umas das cinco componentes básicas de uma organização. A tecnoestrutura é composta pelos “analistas (e o seu pessoal burocrático de apoio), vocacionados para o “controlo” e a “standardização da organização” (Mintzberg, 1999: 49).

³² O estudo empírico, formado por entrevistas aos então diretores regionais de educação (entre outros atores) foi realizado em 1998/99.

órgãos de gestão de topo e intermédia (conselhos executivos, diretores de departamentos, coordenadores de diretores de turma.” (Afonso N., 2006: 84)

As Direções Regionais de Educação funcionavam como

“uma espécie de capitânias, ou extensões locais do poder central, [sendo] o resultado (...) muito mais o da delegação de certas competências para as direções regionais de educação (...) do que de transferência de competências para as escolas, (...) instituindo uma administração de tipo centralizado-desconcentrado.” (Lima, L., 2009: 235)

A autonomia desenvolvida pelas escolas parecia demonstrar uma *“autonomia’ principalmente técnica e processual, de execução e não de decisão”*, tornando ainda mais *“incompreensível o grau de autonomia acrescido de que os agrupamentos e as escolas passariam a beneficiar”*, (Lima, L., 2011: 94) como resultado de todo esse processo legal. Apostava-se, em vez da promoção da autonomia da escola, na opção pela otimização do seu controlo através da proximidade da regulação institucional (desconcentrada)³³.

2.5.3 A autonomia da escola

O discurso em torno da autonomia da escola parecia ser mais retórico do que tendo aplicação real, apesar desse ter sido um processo iniciado em 1980 com a LBSE e aprofundado com os trabalhos da CRSE, já que é aí (Projeto Global de Atividades) que a palavra autonomia é aplicada para o ensino não superior, no ponto relacionado, exatamente, com a modernização da gestão do sistema: *“Estudo das condições que justifiquem a atribuição de maior autonomia aos estabelecimentos de ensino não superior”* (CRSE, 1986: 44). Os documentos apresentados por esse grupo de trabalho colocaram uma tónica muito forte exatamente na sua promoção, defendendo *“uma ampla autonomia das escolas, dos pontos de vista administrativo e financeiro e da organização e funcionamento pedagógico”* (CRSE, 1986: 49), tendo em consideração que *“a dinâmica da reforma”* ia estar centrada na *“organização e funcionamento da escola”* (id: 48).

³³ Apesar de já estar fora do período temporal corresponde à presente investigação, é importante referir que o XIX governo constitucional avançou com a extinção das DRE's (DL 125/2011, alterado pelo DL 266-G/2012), tendo passado estas estruturas a designar-se como Direções de Serviços das regiões respetivas (idênticas às das antigas DRE's) e cujas atribuições passaram a integrar a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares.

Em 1989, durante a vigência do XI governo constitucional (o primeiro governo liderado por Cavaco Silva, tendo Roberto Carneiro como ministro da educação), é aprovado o DL 43/89, que *“estabelece o regime jurídico da autonomia da escola que aplica-se às escolas oficiais dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e secundário”* (art. 1.º). Analisando o preâmbulo desse decreto-lei verificamos que ele apresenta um conjunto de princípios de ação que é importante destacar:

- Esclarecia-se, logo no primeiro parágrafo, que *“a reforma educativa não se pode realizar sem a reorganização da administração educacional, visando inverter a tradição de uma gestão demasiado centralizada e transferindo poderes de decisão para os planos regional e local”*, para três parágrafos mais adiante se afirmar que, nesse âmbito, *“inclui-se, como fator preponderante, o reforço da autonomia da escola, a qual decorre da Lei de Bases do Sistema Educativo, do Programa do Governo³⁴ e das propostas e anseios dos próprios estabelecimentos de ensino.”*

- A autonomia concretizava-se:

“na elaboração de um projeto educativo próprio, constituído e executado de forma participada, dentro de responsabilização dos vários intervenientes na vida escolar e de adequação a características e recursos da escola e às solicitações e apoios da comunidade em que se insere” (preâmbulo).

- A autonomia exercia-se

“através de competências próprias em vários domínios, como a gestão de currículos e programas e atividades de complemento curricular, na orientação e acompanhamento de alunos, na gestão de tempos e espaços de atividades educativas, na gestão e formação do pessoal docente e não docente, na gestão de apoios educativos, de instalações e equipamentos e, bem assim, na gestão administrativa e financeira.” (id.)

O documento esclarecia, por outro lado, que a autonomia exigia *“condições, recursos e apoios de vária ordem”*, bem como a inerente *“transferência de competências e poderes*

³⁴ No capítulo IV: *“Preparar o futuro. Apostar nos portugueses”*, a Educação era enquadrada como tendo sido alvo de *“intensa transformação e aceleração histórica”* nos últimos vinte anos, prevendo-se para *“os próximos vinte anos, horizonte necessário de enquadramento da reforma educativa”* um período marcado pela *“mudança a um ritmo ainda mais vertiginoso”* (p. 64). Na interpretação desse governo, a realidade educativa do país *“revela[va] uma nítida atrofia quando comparada com os países congéneres da Europa Ocidental (...) depara[va]-se com estrangulamentos (...) [e] problemas estruturais acumulados (...) [que] conduziram a esse atraso estratégico”*. Tal situação exigia *“caminhar para uma situação mais sólida, mais completa e mais produtiva”*, elegendo-se *“como elevada prioridade (...) a renovação do sistema educativo e o arranque para uma profunda reforma do setor (...), como resulta dos princípios que informam a Lei de Bases do Sistema Educativo e orientarão a sua subsequente regulamentação.”* (id.)

para a escola” e que esse processo se faria de forma “*progressiva*” de modo a não haver “*risco de ruturas*” (id.). Considerando todo o seu conteúdo, tratava-se de um diploma legal bastante inovador para a época, passando cada escola a poder:

- Ensaiar (tímidas) formas de gestão flexível do currículo;
- definir algumas políticas de alocação de professores e gestão dos tempos letivos e de ocupação de espaços;
- organizar e oferecer atividades de complemento curricular, de animação socioeducativa, de ocupação dos tempos livres ou do desporto escolar;
- gerir o crédito horário disponível para o exercício de cargos de gestão intermédia e de desenvolvimento de projetos pedagógicos;
- proceder ao recrutamento de pessoal auxiliar de ação educativa em regime de contrato ou de tarefa a tempo certo.

Essa legislação enquadrava a autonomia da escola no âmbito do “*impulso de modernização da educação portuguesa*”, escolhido como um dos “*vetores fundamentais*” do governo (Programa do XI Governo Constitucional, 1989: 66):

“A reforma da administração educacional, com ênfase claro no reforço da autonomia da escola, como local privilegiado onde se efetiva o processo educativo, nomeadamente no desenvolvimento de projetos pedagógicos próprios e na promoção de uma ampla descentralização e desconcentração de funções e de poderes (...), aumentando, por essa via, os índices de eficiência e de eficácia dos meios colocados à disposição do sector educativo; assim será enriquecido o papel da escola (...) em ordem à rápida superação do modelo funcionalizado e tecno-burocrático da educação em Portugal”. (id.: 67)

Apesar de todo esse enquadramento, claramente inovador e ambicioso, mas que “*se esquecia*” de abranger na “*autonomia consagrada*” o 1.º ciclo do ensino básico e a educação pré-escolar” (Formosinho e Machado, 2005: 115), nos anos seguintes nada de muito significativo, de expressão de uma verdadeira autonomia, se modificou nas escolas, mantendo-se o paradigma centralista da administração educativa.

O discurso oficial, referido por M. Conceição Lopes (1999: 212), segundo o qual “*os estabelecimentos de ensino não podem ser meros terminais do Ministério*”, devendo o “*Estado ser potenciador de autonomia de pessoas e instituições públicas e privadas da sociedade e não um árbitro*” e de que o desenvolvimento da autonomia das escolas “*não*

pode ser usado como meio para a sua própria anulação, por falta de condições ou meios para a pôr em prática”, não tinha repercussão real.

“Face à forte centralização das estruturas administrativas e modelo de gestão de reduzida autonomia e frágil representatividade, [era] imprescindível um novo modelo que ‘dimu[ísse] a dependência em relação ao Ministério’ [e] contribu[ísse] ‘para a edificação de uma escola de sucesso em Portugal’”. (id.: 216)

Por detrás dessa ausência estava, possivelmente, também uma determinada forma de entender a autonomia, como referia o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do DL 172/91:

“Não parece possível consagrar e regulamentar a autonomia das escolas (...) através, exatamente dos mesmos processos, regras e linguagens que sempre serviram, no passado, objetivos políticos antagónicos; ou seja, definir primeiro todas as regras, sem exceção, e esperar depois por um exercício de autonomia, quando este envolve, desde logo, a possibilidade de intervenção na própria produção de regras.” (Conselho de Acompanhamento e Avaliação – CAA, 1997: 18)

A escola necessitava, não de uma *“autonomia decretada”*, mas sim, e pelo contrário, de uma *“autonomia construída”*, entendida como *“o jogo de dependências e de interdependências que [a escola] estabelece entre si e com o meio envolvente e que permitem estruturar a sua ação organizada em função de objetivos coletivos próprios.”* (Barroso, 1996a) Por isso mesmo, a autonomia da escola *“não pode ser transferida, outorgada ou devolvida, mas sim reconhecida como a capacidade para a organização e para a responsabilização social”* (Formosinho, 2010: 91), pois esse processo já costuma ser desenvolvido, em maior ou menor grau, pelas escolas. Só através do desenvolvimento e aprofundamento da autonomia da escola, a territorialização das políticas educativas poderia avançar, como refere Barroso (1996a) no âmbito do estudo prévio ao lançamento do DL 115-A/98, onde é retomada a celebração de contratos de autonomia com as escolas. Este decreto-lei definia-os como:

“o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a administração municipal e, eventualmente, outros parceiros interessados, através do qual se definem objetivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projeto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou agrupamento de escolas.” (art. 48.º. n.º 1)

Apesar de todas as intenções, o primeiro contrato de autonomia só foi estabelecido em fevereiro de 2005 (XVI governo constitucional), com a EB1 da Vila das Aves/S. Tomé de Negrelos (conhecida como Escola da Ponte), *“porque reconhecida como sui generis”* (Carvalho e Machado, 2011: 6) e, curiosamente, na sequência de uma encomenda de avaliação externa formulada no ano de 2003 pelo Ministério da Educação (David Justino era o ministro – XV governo constitucional) por forma a analisar o projeto educativo alternativo dessa escola em relação ao modelo de desenvolvimento curricular estipulado centralmente. Esse processo de avaliação foi desenvolvido por uma equipa da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, a qual como corolário desse trabalho propôs, nesse mesmo ano, face aos bons resultados patentes no relatório de avaliação, a assinatura de um contrato de autonomia com essa escola (AAVV, 2003: 47³⁵).

Só em 2007 (vigência do XVII governo constitucional) os contratos de autonomia têm um maior impulso, algo que, aliás, constava do programa desse governo: *“O Governo estimulará a celebração de contratos de autonomia entre as escolas e a administração educativa”* (Programa do XVII governo constitucional, 2005: 44 – original em negrito), manifestando simultaneamente a intenção de desenvolver um programa de avaliação externa das escolas que permitisse premiar aquelas que se destacassem e apoiar as que tivessem piores resultados:

“Ao mesmo tempo lançará um programa nacional de avaliação das escolas básicas e secundárias, que considere as dimensões fundamentais do seu trabalho e não se reduza a uma ordenação sumária e acrítica baseada unicamente em notas de alguns exames, potenciando um modelo que tenha em conta os padrões adoptados no âmbito da União Europeia. A avaliação terá consequências, quer para premiar as boas escolas, quer para torná-las referências para toda a rede, quer para apoiar, nos seus planos de melhoria, as escolas com mais dificuldades. Nestes últimos casos, será promovida a celebração de contratos-programa com escolas, associações de pais, autarquias e organizações da sociedade civil de modo a estabelecer metas e dinâmicas de transformação para as escolas com resultados menos positivos.” (Programa do XVII governo constitucional, 2005: 44)

Assim sendo, o estabelecimento da contratualização ficava diretamente associado à referida avaliação externa. Na realidade, como referia a Direção-Geral de Educação e Cultura (DGEC):

“a autonomia das escolas assume duas vertentes: por um lado, uma maior liberdade das escolas, decorrente da transferência de responsabilidades; por outro, um controlo a uma escala cada vez

³⁵ Recomendação n.º 5.

mais nacional, através da monitorização dos resultados e não através de normas nacionais. À imagem do que sucede noutros sectores, as escolas passaram de um sistema de controlo a priori por meio de procedimentos para um sistema de controlo a posteriori através da análise dos seus resultados.” (DGEC, 2007: 43)

De modo a substituir o dito “controlo *a priori*” pelo novo “controlo *a posteriori*”, em janeiro de 2006, através de um ofício remetido pelo gabinete da ministra da educação, as escolas foram convidadas a participar num projeto-piloto de avaliação externa que permitiria, a futura celebração de contratos de autonomia (Lopes, 2012: 157).

Até ao fim de 2010 tinham sido celebrados e renovados 168 contratos de autonomia com escolas/agrupamentos³⁶, com um desenvolvimento que o quadro seguinte expressa.

Quadro n.º 1 – Escolas com contratos de autonomia celebrados (fonte: DGAE)

2005	2006	2007	2008	2008	2010
1	0	22	99	23	23

Ao longo de todo este processo de promoção da autonomia da escola, tem-se assistido a uma relação entre o discurso político e a prática que varia entre a “retórica” (sem meios para poder expressar a autonomia), o “controlo remoto” (promovida por decreto, com um espaço de autonomia muito limitado), e a “autonomia de facto” (com a transferência de determinado tipo de meios e o delegar efetivo de poderes e responsabilidades). Neste processo evolutivo, não linear, assume particular relevância a celebração de contratos de autonomia com as escolas, inseridos *“no processo de recomposição dos modos de regulação da ação pública, no quadro da emergência do que vem sendo designado como (...) «governo desagregado» (...) [e] «Estado Contratual»”* (Lopes, 2001: 87-88).

Na base desta nova perspetiva desenvolvida pelo XVII governo constitucional estava uma outra forma de entender a ação política que parecia querer fomentar a autonomia da escola. No entanto, a iniciativa chocava com a manutenção de uma “doutrina” de tipo gerencialista, ou legal-racional, através da manutenção da lógica própria da desconcentração pois, ao mesmo tempo que parecia pretender promover um Estado mais

³⁶ Além destas, e embora se encontrem fora do período sujeito a investigação, é de assinalar que no ano de 2011 foram assinados 23 contratos, em 2012 se estabeleceram 20 e em 2013 assinaram-se mais 45.

leve que desenvolve uma ação pública baseada no “ajustamento mútuo” e transferindo boa parte das suas competências para um “Estado avaliador” (Lascoumes e Le Galés, 2007), não abdicava do poder das Direções Regionais de Educação.

Mesmo que as estruturas regionais do Ministério da Educação passassem a assumir outro papel, mais de apoio às escolas, o processo de contratualização da autonomia estava intimamente ligado, como já vimos, ao da auto-avaliação, através do qual o Estado-avaliador desenvolvia um *“instrumento de regulação baseado no conhecimento”*, o que lhe permitia, posteriormente, obter *“formas de conhecimento que legitimem e validem a sua atividade”*, ao mesmo tempo *“que se ‘prendem’ os atores, persuadindo-os, num processo que pode ser designado como de autorregulação”* (Afonso e Costa, 2011: 166), mas que, pelo contrário, parece ter como finalidade o cumprimento dos objetivos emanados pelo Estado, resultantes da análise que os seus representantes fazem durante esse processo.

Na realidade, segundo Bouvier (2012: 280-281), refletindo sobre a realidade francesa, o termo “contrato”, no âmbito da *“contratualização da educação (...) é uma forma particular de contratualização das políticas públicas”* que assume *“a forma de um ‘contrato de objetivos’”* que *“valoriza a negociação e a regulação extensiva”*.

O contrato, por outro lado, pode também desenvolver uma dinâmica que coloca *“em jogo a resolução dos problemas e a produção de resultados, num contexto de multiplicidade e variedade de atores e espaços, em crescente interdependência, que exige (...) mais ajustamento do que imposição.”* Neste contexto, a relação entre o Estado e a escola faz-se pela redução da ação do Estado ao mínimo indispensável, já que ele pode *“ser o obstáculo principal à soberania do consumidor”* (Pacheco, 2000: 9), isto é, ao ator educativo local, ‘consumidor das políticas’, passando este a ser *“o centro de tudo o que é bom”* (id., citando Apple, 1999).

Analisando o arranque da política de contratualização da autonomia das escolas (2007) e os passos por que ela foi composta: avaliação externa; apresentação (pelas escolas) da proposta de contrato de autonomia; negociação do contrato e, finalmente, celebração do contrato; identifica-se um processo em que o Estado, apesar de desenvolver um importante papel, assenta a sua ação na “negociação explícita”, cuja

“dinâmica (...) revela a intenção de passar de um modo burocrático da ação pública (...) para um modo (...) ‘pós-burocrático’ (Maroy, 2005) que, pela negociação, procura mobilizar para a ação, valorizando os interesses e os contextos dos ‘parceiros’ e, desta forma, construir uma legitimidade de tipo participativo.” (Lopes, 2001: 116)

Na realidade, o desenvolvimento de um processo de autonomia da escola faz com que esta assuma uma dimensão completamente nova dentro do sistema educativo português, deixando de ser vista como um mero “locus de passagem”, aplicador disciplinado (ou indisciplinado) de diretrizes superiormente definidas, mas, pelo contrário, o espaço onde confluem *“várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso gerir, integrar e negociar. A autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores”* (Barroso, 2005a: 109) e, muito menos, *“a salvaguarda do tradicional poder da administração central e da sua ordem própria, ou seja, (...) a autonomia do centro [que] remete as escolas para uma condição politicamente e administrativamente periférica e subordinada”* (Lima, L., et al., 2006: 8). Pelo contrário, a autonomia é uma ação coletiva e dinâmica, responsável, própria e específica, de construir um ato educativo inovador e personalizado. Assim sendo, este processo tem um impacto grande no trabalho do diretor da escola, já que é fundamental ter presente que:

“A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. A autonomia afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não pré-existe à ação dos indivíduos. Ela é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais, numa determinada escola. (...)

O que está em causa (...) é (...) reconhecer a autonomia da escola como um valor intrínseco à sua organização e utilizar essa autonomia em benefício das aprendizagens dos alunos.” (Barroso, 2005a:109)

Neste sentido, tornar-se necessário que o próprio Estado promova e desenvolva uma *“cultura de autonomia”* (Barroso, 1996a: 29) sustentada pelo expressar de uma *“pedagogia da autonomia”*, (Formosinho e Machado, 2004: 12, referindo-se aos princípios orientadores para o reforço da autonomia propostos por Barroso, 1996a: 29-34), processo esse que, para ser ambicioso e sustentável, necessita de uma ação continuada por parte do Estado e exige do órgão de direção estratégica da escola e do diretor um papel complexo, exigente e difícil, mas absolutamente determinante para o redimensionamento da escola pública.

2.6 Síntese e conclusão

Refletindo sobre todo o conteúdo apresentado ao longo deste capítulo, é possível detetar, em jeito de balanço, um conjunto de alterações que ilustram a emergência de novos modos de regulação institucional, presentes no desenvolvimento do sistema educativo português após o 25 de abril de 1974, com influência tanto direta como indireta na atividade da gestão escolar. Ao longo desse processo, e independentemente da existência de razões justificáveis por uma ordem mais global ou mais local, no caso concreto do âmbito deste trabalho, a evolução da gestão escolar expressa modificações em cinco domínios essenciais: (1) as relações entre o Ministério da Educação e a Escola; (2) o deambular entre a colegialidade e a unipessoalidade da gestão escolar; (3) o acesso ao cargo de gestão; (4) a emergência do órgão de representação da comunidade educativa; (5) a evolução da Escola enquanto unidade de gestão.

No primeiro domínio, as relações de poder entre o Ministério e as escolas, pós-25 de abril, mostram um processo evolutivo composto, inicialmente por uma deslocação do poder para as escolas (imediatamente após o 25 de abril de 1974), marcado por uma grande autonomia da escola e por um poder colegial forte. O Ministério da Educação funcionava durante esses mais ou menos 8 meses como uma espécie de legislador à posteriori, conferindo legitimidade legal ao que o movimento gerado nas escolas tinha imposto pela prática. A pouco e pouco, o Estado foi recuperando o protagonismo perdido, delimitando competências e modos de ação e impondo o seu poder burocrático, apesar de nunca colocar em causa os chamados princípios da gestão democrática, assentes num poder colegial fortemente marcado pelo protagonismo do corpo docente das escolas, mas assumindo-se como o único detentor da chamada ordem educativa.

No segundo domínio, a emergência da gestão colegial retratou a prevalência de uma abordagem burocrático-profissional na gestão, historicamente assente no poder dos professores, revelando uma perspetiva centrada numa visão particular do mundo (o olhar dos professores) que se impôs no contexto global da escola e promoveu um poder difuso que parece ter dificultado a prestação de contas, o apuramento de responsabilidades e o desenvolvimento da eficácia e eficiência da organização escolar. A opção por um cargo de tipo unipessoal parece pretender contrariar, por um lado o poder difuso da colegialidade pós 25 de abril, promovendo a existência de um responsável claro pela implementação das políticas educativas e gestão da escola, a quem podem ser assacadas responsabilidades. Ao mesmo tempo, tentava-se contrariar o poder da burocracia-profissional modificando a

composição do órgão de direção estratégica da escola, atribuindo aos representantes da comunidade local a maioria representativa, em detrimento do conjunto formado pelos trabalhadores da escola (docentes e não docentes).

No terceiro domínio, o acesso ao cargo de gestão mostra um percurso particularmente interessante em três áreas. Relativamente à seleção do órgão de gestão, constatamos um processo que se inicia através de uma conceção fortemente marcada pelas solidariedades internas existentes na escola, com destaque para o poder dos professores, os quais constituíam o corpo maioritário do colégio eleitoral, que marcou a gestão escolar. Lentamente, com avanços (DL 172/91, em regime experimental) e recuos (DL 115-A/98), assiste-se, por um lado, ao emergir do poder formal, maioritário, da comunidade na escolha do diretor (DL 75/2008), sempre com um denominador comum: o diretor tem de ser um professor, algo de que, até agora, o Estado nunca abdicou. Por outro lado, o colégio eleitoral, foi sofrendo também modificações, desde uma perspetiva assente numa eleição direta (todos os trabalhadores da escola e representantes da comunidade) até uma indireta, por corpos, com vista à formação do órgão de administração que atualmente elege o diretor, o qual, por sua vez, constitui posteriormente a sua equipa.

Ainda dentro deste domínio, é de destacar também a evolução relativa à formação, desde uma conceção inicial intimamente ligada a uma preparação associada à sua formação inicial como professor, até à necessidade de qualificação na área da administração escolar/educacional, através da realização de ações de formação e de especialização e do reconhecimento dessa formação. Esta qualificação e o seu reforço pode abrir a porta para a “profissionalização” da gestão (criação de uma carreira específica com uma formação própria e especificamente desenvolvida em Administração Escolar/Educacional).

No quarto domínio, a emergência do órgão de representação da comunidade educativa está associada à constituição de um órgão de direção estratégica da escola, o que ocorre a partir de 1986, com a Lei de Bases do sistema Educativo, tem uma primeira tentativa de aplicação, com a experiência do DL 172/91 (Conselho de Escola/Área Escolar), é generalizado com o DL 115-A/98 (Assembleia) e se mantém com o atual enquadramento legislativo (Conselho Geral). Esta importância dada à comunidade revela também uma evolução, desde um peso minoritário nesse órgão até à realidade atual que inverte essa situação, passando este corpo a deter a maioria do órgão.

No quinto domínio, a evolução da escola enquanto unidade de gestão mostra um processo desde a sua conceção como uma estrutura individual do sistema educativo onde se prestava o serviço educativo (um edifício, uma unidade de gestão), até à emergência de

uma noção mais abrangente e integrada que levou à união de níveis educativos e à formação dos agrupamentos de escolas, justificados por razões de ordem pedagógica (articulação de alunos e de escolas de vários níveis de ensino), social (combater o isolamento e a exclusão social), gerencialista (gestão de recursos) e inovadora (valorizar e dinamizar experiências).

Concluindo, a evolução da gestão escolar é reflexo de um movimento mais geral da evolução política pelas autoridades institucionais, tendo posto em causa a prevalência dos modos de regulação burocrático-profissional e favorecido a emergência e indícios de novos modos de regulação de tipo pós-burocrático.

CAPÍTULO 2

Os “novos” diretores: perfil, funções e transformações em curso

Tendo em consideração o conteúdo exposto anteriormente, o presente capítulo tem como objetivo essencial mostrar como a introdução de novos modos de regulação institucional afeta a definição do perfil do diretor, as atividades que ele desenvolve e as funções que exerce. Para tal, começa-se por apresentar as principais linhas orientadoras relacionadas com a evolução do perfil e das funções do gestor escolar no âmbito internacional. A este nível, destaca-se a maior complexificação que recai sobre a atividade do diretor, fruto do inerente aumento de responsabilidade, relacionado com a exigência de eficácia da escola e a necessidade dele se assumir como o líder aglutinador e provocador dessa mesma eficácia.

Seguidamente, reflete-se sobre a evolução da direção das escolas em Portugal, bem como as novas exigências que se colocam no nosso país relativamente a esta função para, depois, se refletir sobre o impacto que toda a complexificação crescente da atividade do diretor pode ter ao nível da sua identidade profissional.

A finalizar, aborda-se a constituição do Conselho das Escolas (CE), como exemplo privilegiado de uma medida política que traduz uma outra maneira de o Estado expressar novos modos de regulação na educação, que parece evidenciar um diferente olhar da administração central da educação relativamente ao diretor de escola, mas também de se relacionar com as escolas e com os diretores. Todas estas novas realidades, para além de terem aberto uma dimensão até há pouco tempo inexistente na atividade desses diretores, pode também ter afetado as representações que eles têm sobre si próprios.

1. O PERFIL DO DIRETOR: UMA PERSPETIVA INTERNACIONAL

Analisar o trabalho do diretor de escola tem sido *“uma das linhas de investigação mais praticadas, quer nos países anglo-saxónicos, quer mais recentemente nos países do continente europeu, como a França e a Espanha”* (Barroso, 2005a: 145), estando muita

dessa pesquisa centrada em “*identificar as competências necessárias ao correto exercício do cargo*”, com o objetivo de, por um lado, “*determinar as características dos ‘bons diretores’*” e, por outro, encontrar “*normas de seleção ou definir programas de formação*” (id.: 146). Por isso mesmo, tem sido de grande importância conhecer o dia-a-dia daqueles que desenvolvem a sua atividade na gestão escolar, o que tem vindo a ser obtido através de trabalhos de observação direta que revelam as tarefas que os gestores escolares habitualmente desempenham³⁷, tendo por base, inicialmente, outros estudos relacionados com a administração de empresas.

Apesar desta génese, é importante termos presente que:

“Embora haja semelhanças, o trabalho de uma escola é diferente, em aspetos essenciais, do trabalho de administração noutros contextos. O trabalho do administrador escolar envolve uma comunicação cara a cara, é orientado para a ação, é reativo, os problemas que surgem são imprevisíveis, as decisões são frequentemente tomadas sem uma informação exata ou completa, o trabalho acontece num contexto imediato, o ritmo é rápido, há interrupções frequentes, os próprios episódios de trabalho tendem a ser de curta duração, as respostas não podem ser adiadas, as resoluções de problemas envolvem muitas vezes vários atores, e o trabalho é caracterizado por uma pressão generalizada para manter uma escola pacífica e funcional, apesar de grandes ambiguidades e incertezas” (Greenfield Jr., 2000: 259)

1.1 Uma complexidade crescente

Nas últimas décadas têm-se desenvolvido estudos sobre a atividade dos diretores das escolas. Entre os estudos produzidos no âmbito da administração educacional/escolar, Barroso (2005a: 147) destaca uma investigação realizada por Robert Katz (1955) e a sua adaptação feita “*por uma equipa da Open University Press (Morgan, Hall e Mackay, 1983) sobre o processo de nomeação dos diretores de escolas em Inglaterra*”. Segundo Barroso (id.), essa equipa baseou-se num modelo proposto por Katz (republicado pela Harvard Business Press, em 1974), tendo acrescentado uma quarta categoria às três por ele definidas, com o objetivo de descrever as tarefas/competências que o diretor de uma escola (secundária, nesse caso) deve desempenhar:

³⁷ No Instituto de Educação da Universidade de Lisboa têm-se desenvolvido vários trabalhos de investigação baseados na observação do trabalho dos diretores. Ver a este propósito, entre outros, a dissertação de Ricardo Gadanho (2013): “*As funções dos gestores escolares em Portugal: testemunhos de uma racionalidade compósita*”, que incide sobre a recomposição do seu perfil profissional, a partir de outros trabalhos de investigação sobre os diretores.

- “«técnicas» (de acordo com a natureza específica das atividades da organização);
- «de conceção» (relativas ao funcionamento global e controlo da organização);
- «relações humanas» (abrange todos os aspetos da gestão de pessoal); (...)
- «gestão externa» (relações com a comunidade e prestação de contas).”

A partir desses organizadores, a equipa de Morgan criou “um conjunto de 16 subcategorias com uma descrição precisa das tarefas a que corresponde cada uma” delas (Barroso, 2005a: 147):

Quadro n.º 2 – Categorias de competências e tarefas associadas (a partir de Sammons, Hillman e Mortimore, 1995: 17-51 e segundo Barroso, 2005a.: 148).

1. TÉCNICAS/EDUCATIVAS

Identificação dos objetivos – identificar e decidir em conjunto com todas as partes interessadas, o conjunto das metas e objetivos da escola.

Currículo académico – adaptar o currículo ao nível e necessidades dos alunos e atribuir responsabilidades na realização de tarefas de ensino aos diferentes departamentos, professores e alunos.

Acompanhamento pessoal dos alunos – determinar uma política e organizar o acompanhamento pessoal dos alunos.

“Ethos” – decidir o “ritual” escolar e as regras de conduta de alunos e pessoal docente.

Recursos – escolher e selecionar os professores, afetar as subvenções previstas no orçamento, definir o número de lugares e controlar os recursos da escola e o orçamento em geral.

2. CONCEÇÃO/GESTÃO OPERACIONAL

Planificação, organização, coordenação e controlo – definir as regras, responsabilidades e mecanismos necessários à elaboração da política interna da escola e do seu controlo, incluindo a delegação de responsabilidades em professores que desempenham funções de gestão. Coordenação com os outros estabelecimentos de ensino da sua zona escolar.

Afetação do pessoal – definir as tarefas do pessoal e características do posto de trabalho.

Avaliação do ensino e manutenção de dossiers – avaliar o nível de ensino dispensado nas aulas e os progressos realizados em todos os domínios da política geral da escola, através da definição de critérios e de instrumentos de avaliação. Redigir relatórios e conservar os registos e dados estatísticos.

Edifícios, terrenos e instalações – assegurar a vigilância, a segurança e a manutenção das instalações.

3. RELAÇÕES HUMANAS/LIDERANÇA E GESTÃO DE PESSOAL

Motivação – motivar os professores e os alunos pela sua influência pessoal, com incentivos e pela atenção prestada às necessidades de cada um, à sua saúde, segurança e condições de trabalho geral.

Desenvolvimento do pessoal – definir uma política e os meios para a formação, apoio e desenvolvimento do pessoal docente.

Resolução de conflitos entre pessoas e grupos ou no interior de cada grupo – resolver problemas e conflitos através da condução de reuniões, negociação, arbitragem e conciliação.

Comunicação – assegurar uma efetiva difusão da política do estabelecimento de ensino e das notícias sobre atividades e acontecimentos que interessam à vida escolar, mantendo uma comunicação nos dois sentidos.

4. GESTÃO EXTERNA/PRESTAÇÃO DE CONTAS E RELAÇÃO COM A COMUNIDADE

Prestação de contas ao conselho de escola e às autoridades locais, regionais e centrais – assistir a reuniões do conselho de escola [órgão de direção estratégica da escola], apresentando relatórios, estabelecer ligação com o presidente do conselho de escola, dar a conhecer a política da escola ao conselho e obter o seu apoio. Aplicar as políticas definidas pelas autoridades escolares e obter pareceres e apoio técnico dessas entidades.

Pais e comunidade em geral – determinar a política e medidas necessárias para obter o apoio e desenvolvimento dos pais no funcionamento da escola. Dar notícias da escola à comunidade e auscultar a sua opinião sobre o seu funcionamento.

Empregadores e organismos externos – estabelecer comunicação com empregadores a respeito das expectativas e oportunidades de emprego; estabelecer ligações entre a escola e outros organismos, departamentos ou serviços que podem apoiar a escola.

Apesar de produzidos há mais de 30 anos, é importante afirmar que os quatro grandes organizadores apresentados, bem como o trabalho produzido a partir deles (organização em categorias) mantêm a sua atualidade, sendo reveladores da complexidade de que a função se reveste.

Um outro importante estudo foi realizado em Inglaterra por Anne Jones (1988), tendo como base um questionário aplicado a 500 diretores de escolas pertencentes à “Secondary Heads Association”, construído a partir de uma lista de 16 tarefas que era suposto os diretores praticarem e cuja importância na sua ação deveriam priorizar. As escolhas realizadas por esses diretores levaram à elaboração do seguinte quadro:

Quadro n.º 3 – Tarefas consideradas prioritárias por categorias de competências (Jones, 1988, segundo Barroso, 2005a: 149).

LIDERANÇA Liderança – exercer a liderança sobre o trabalho realizado na escola. Filosofia – desenvolver uma base filosófica para definição das políticas, das finalidades e dos objetivos. Integração – coordenar e integrar o trabalho da escola como um todo. Inovação – possibilitar que se realizem inovações e mudanças de maneira adequada e efetiva.
ORGANIZAÇÃO Organização – organizar e controlar sistemas e estruturas para a gestão de atividades curriculares e extracurriculares e para a administração. Planificar – prever, avaliar, planificar e decidir prioridades. Avaliar – avaliar a realização das políticas, os sistemas, os métodos e as pessoas. Gerir recursos – Tempo, dinheiro, pessoas, equipamentos, edifício.
RELAÇÕES HUMANAS Gerir pessoal – seleção, avaliação, supervisão, desenvolvimento. Gerir alunos – contactos, cuidados, disciplina, comunicação, ensino. Gerir relações – gerir relações interpessoais, intergrupais e intragrupos. Gestão de si mesmo – “stress”, tempo, lazeres, relações pessoais, edifício.
RELAÇÕES EXTERNAS Comunicações, relatórios para as autoridades escolares . Comunicações e relações com os país e comunidade em geral . Comunicações e relações com o meio local , outros serviços e dependências, empresas. Manter-se ao corrente do processo de desenvolvimento local e nacional, legislação, tendências sociais, económicas e de emprego, pensamento educativo.

“Os resultados destas investigações encontram-se hoje incorporadas em diplomas normativos que regulam a formação ou o exercício profissional dos diretores de escolas em vários países” (Barroso, 2005a: 151), como é o exemplo do “National Standards for Headteachers” (NS4HT), criado em 1998 no Reino Unido e que tem a sua última versão datada de outubro de 2004³⁸, e do “Protocole d’accord relatif aux personnels de direction”³⁹, assinado em 2000 entre o governo francês e o “Syndicat National des Personnels de Direction de l’Éducation Nationale”⁴⁰.

³⁸ Disponível em <https://www.education.gov.uk/publications/standard/publicationdetail/page1/DFES-0083-2004> (março de 2014).

³⁹ Disponível em <http://www.education.gouv.fr/bo/2002/special1/default.htm> (março de 2014)

⁴⁰ Estes dois documentos mantêm-se em vigor à data da entrega da presente investigação. Em abril de 2014 o governo inglês iniciou o processo de revisão e atualização do “National Standards for Headteachers”. Ver a este

O primeiro desses documentos depois de definir o propósito central da ação do diretor como sendo o de “*providenciar liderança profissional e gestão para a escola*”, afirma que ele se expressa por “*estabelecer uma educação de alta qualidade, gerindo efetivamente o ensino e a aprendizagem e usando a aprendizagem personalizada para realizar o potencial de todos os alunos*” (NS4HT, 2004: 3), conjunto este que expressa, portanto, a sua missão.

Assim sendo, para além de se concluir que a ação do gestor escolar em Inglaterra tem uma grande abrangência e se reveste de um nível de exigência bastante elevado, considerando o vasto conjunto de tarefas que tem de desempenhar, verifica-se que todas elas se subordinam a uma missão que parece centrar-se numa ação de caráter educativo e pedagógico virada para a excelência na aprendizagem dos alunos da escola. Colocando a tónica no trabalho do diretor “*com e através de outros*” (id.), dentro e fora da escola, o documento apresenta ainda um conjunto de conhecimentos e de qualidades profissionais (competências) que ele deverá possuir, organizados em “*seis áreas-chave*” (id.: 4-11):

- “*Moldar o futuro*”. Trabalhar colaborativamente com o órgão de direção estratégica da escola no desenvolvimento de uma visão que expresse valores educativos e propósitos morais que inclua todos os interessados (*stakeholders*) na ação da organização educativa e de uma estratégia que inspire, motive e beneficie os alunos, trabalhadores e membros da comunidade escolar e que promova o desenvolvimento e a melhoria contínua da escola.
- “*Liderar o ensino e a aprendizagem*”. Promover uma cultura, tanto de aprendizagem, que permita elevar a qualidade do processo ensino-aprendizagem, criando altas expectativas; como de monitorização e avaliação da efetividade da aprendizagem dos alunos tornando-os em aprendentes entusiastas, independentes e comprometidos com a aprendizagem ao longo da vida.
- “*Promover o desenvolvimento pessoal e o trabalho com os outros*”. Apoiar todos os trabalhadores de modo a criar uma comunidade profissional que aposta no seu desenvolvimento profissional. Neste aspeto, o diretor tem de ter a capacidade de se apoiar a si próprio para lidar eficazmente com a complexidade da sua função e com os tipos de liderança que lhe são exigidas.
- “*Gerir a organização*”. Assegurar que a escola dispõe de uma estrutura organizacional e funções, fruto de uma rigorosa autoavaliação que busca e

propósito <https://www.gov.uk/government/news/headteacher-standards-review> (junho de 2014). Relativamente ao “*Protocole d’accord relatif aux personnels de directions*”, este documento mantém-se em vigor.

promove a eficácia e a eficiência, assim como a existência de um ambiente seguro de aprendizagem contínua onde a colaboração com outros é uma realidade e um elemento determinante de sucesso.

- *“Assegurar a responsabilidade (prestação de contas)”*. Promover a prestação de contas para com toda a comunidade educativa, em particular para com os alunos, pais, parceiros, órgão de direção estratégica da escola e autoridades educativas.
- *“Fortalecer a comunidade”*. Colaborar com os grupos profissionais da escola, de outras escolas e da comunidade de modo a partilhar conhecimentos e perícias, tendo consciência de que o desenvolvimento do sistema educativo, da escola e da comunidade são interdependentes.

O segundo documento – “Protocole d'accord relatif aux personnels de direction” – enquadrado, logo no seu prefácio, pela definição do que têm de ser as escolas em França: *“estabelecimentos (...) portadores da ambição e da vontade de progresso do sistema educativo. Eles são o lugar onde devem nascer e se desenvolver a inovação e a mudança”*, afirma de imediato que *“os membros da direção devem ser os motores dessa dinâmica”* e acrescenta que para isso devem *“tirar partido da criatividade das equipas pedagógicas para expressar projetos inovadores e impulsionar uma verdadeira política pedagógica ao serviço do sucesso dos alunos.”* Para tal, *“novas missões”* passam a dirigir a atividade dos *“diretores e dos seus adjuntos”*, ou seja, *“organizar o funcionamento dos estabelecimentos com base na diversidade de aptidões e talentos, promover o desenvolvimento da vida escolar [e] organizar a recepção de novos professores”*.

Essas novas missões devem ser expressas através de *“uma política decididamente moderna, com base numa formação inicial e contínua ancorada na realidade empresarial e mais ambiciosa na sua dimensão universitária, bem como num verdadeiro dispositivo de avaliação do pessoal”* de direção.

Apresentando uma perspetiva onde parece sobressair um maior peso do Estado sobre a ação do diretor, já que o documento esclarece, sem margens para dúvidas, que: *“O chefe de estabelecimento é o garante e o elo de transmissão no estabelecimento da coerência de uma política académica, ela mesmo expressão de uma política pedagógica nacional”*, assume seguidamente que, no fundo, essas novas missões do gestor escolar se enquadram em duas outras grandes missões que funcionam como uma espécie de pano de fundo:

- Representar o Estado (*“ser portador das finalidades e dos objetivos definidos*

pelo ministro”, desenvolvendo a sua ação “no quadro definido pelos textos legislativos e regulamentares” e garantir a “segurança das pessoas e dos bens do estabelecimento”.

- *Dirigir a escola (“impulsionar e conduzir a política pedagógica e educativa”, comandando o desenvolvimento do “projeto de estabelecimento e associando todos os atores e parceiros da comunidade, (...) presidir ao conselho de administração (...), preparar e executar o orçamento (...), animar e gerir o desenvolvimento dos recursos humanos” e, finalmente, “representar o estabelecimento”.*

Estas funções e conjunto de tarefas que lhe estão associadas expressam-se através de quatro grandes domínios de atividades:

- Conduzir uma política pedagógica e educativa ao serviço do sucesso dos alunos e associando o conjunto dos membros da comunidade educativa (formado por 19 competências);
- Orientar e animar a gestão dos recursos humanos (constituído por 10 competências)
- Assegurar a ligação com o meio envolvente (composto por 9 competências)
- Administrar a escola (integrado por 8 competências)

Em torno destes quatro domínios, o diretor deve expressar três tipos de saberes (competências) que o Estado francês assume serem inerentes ao desempenho da atividade:

- saber administrar a escola;
- saber construir em concertação a política pedagógica e educativa do estabelecimento;
- saber impulsionar, animar e conduzir essa política.

Trata-se de um documento que, apesar de menos bem sistematizado do que o produzido em Inglaterra, funciona como *“um referencial oficial conjugando as suas missões em domínios de atividades e em competências”* (Barrère, 2006: 41), e que, como podemos constatar, apesar da diferença entre os estilos de gestão entre Inglaterra e França, reforça a conclusão já retirada da análise do documento inglês, isto é, que a atividade do diretor de escola é formada por *“uma multiplicidade de tarefas no quotidiano”* (id.: 42) que revela bem a complexidade inerente ao exercício da função.

O importante trabalho desenvolvido por Anne Barrère (2006), dá um conjunto de indicações complementares sobre a complexidade do trabalho do diretor (chefe de estabelecimento, segundo a denominação francesa) que é importante ter presente. Depois de mobilizar o *“referencial oficial que conjuga as suas missões em domínios de atividade e em competências”* (Barrère. 2006: 41), apresentado na página anterior, esta investigadora passa a analisar o trabalho real (diário) do diretor. De facto, esse enquadramento legal dá-nos conta, unicamente, das intenções que o Estado (francês, neste caso) tem relativamente à função, já que a sua verdadeira complexidade é traduzida pelo desenvolvimento do trabalho, o qual mostra uma tal *“multiplicação de tarefas no quotidiano”* que leva os diretores a descreverem uma *“sobreocupação que paradoxalmente pode chegar a dar a impressão de «nada fazerem de especial», parecendo desencorajar a caracterização”*. (id.: 42)

Essa complexidade é também visível na grande *“dispersão de tarefas”* e no facto, associado a essa realidade, de não lhes ser fácil caracterizarem um dia típico de atividade (id.: 47). Na realidade, o trabalho do diretor é formado por um vasto conjunto de tarefas: administrativas, relacionais, de participação em reuniões, de presença no terreno, de gestão de conflitos, de reflexão e tomada de decisões (id.: 47-59), tarefas essas que *“se organizam em [três] temporalidades organizacionais diferentes”* (id.: 59): a proveniente da forma escolar (ano letivo), a da urgência (instabilidade e imprevisibilidade) e, finalmente, a do projeto (enquadrada pela supervisão das escolas, a avaliação da educação nacional e a adesão ao discurso e aos instrumentos da gestão pública) (id.: 60-69).

A associar a toda essa complexidade há, ainda, a necessidade crescente de ligação da escola ao meio local. Na realidade, *“o trabalho do chefe de estabelecimento é nos dias de hoje frequentemente descrito a partir da nova configuração que suscita uma racionalização educativa local em emergência”* (id.: 3)

Concluindo a sua investigação, Barrère afirma:

“Dirigir um estabelecimento já não é mais fazer somente o que exige a hierarquia nem assumir como objetivo uma melhor eficácia que não pode ser definida de maneira simples. Tal consiste sempre no «contornar», mas é também e sobretudo «movimentar»”. (id.: 162)

“Ser um chefe de estabelecimento pedagogo, condutor da sua escola, assume de facto o aumento, pelo menos em teoria, das margens de manobra e de ação.” (id.: 161).

Também nos Estados Unidos da América, uma investigação mais recente (Hornig, Klasik e Loeb, 2009) desenvolvida pelo Institute for Research on Educational Policy and Practice, da Universidade de Stanford, relevava a complexidade do trabalho do gestor escolar. Como dizem os seus autores, o trabalho de um diretor é marcado pela

complexidade (p. 20), podendo “*desempenhar papéis decisivos no desenvolvimento da alta qualidade das escolas*” (p. 1), fazendo referência a um conjunto de indicadores que suportavam estas afirmações.

As inúmeras tarefas que os diretores envolvidos nessa investigação desempenhavam foram organizadas nas categorias apresentadas no quadro seguinte:

Quadro n.º 4 – Tarefas dos diretores por categoria (Horng, Klasik e Loeb, 2009: 2).

<p>Administração</p> <p>Gerir os serviços para os alunos.</p> <p>Gerir a disciplina dos alunos.</p> <p>Supervisionar os alunos (ex.: responsabilidade no almoço).</p> <p>Gerir calendários de tarefas (para a escola, não para as pessoas).</p> <p>Realizar requerimentos, documentos de trabalho para ampliação (não para a educação especial).</p> <p>Preparar, implementar, administrar testes estandardizados.</p> <p>Gerir as atividades de atendimento dos alunos.</p> <p>Responder às necessidades de educação especial (ex.: reuniões com pais).</p>	<p>Programas de Ensino</p> <p>Realizar encontros na escola.</p> <p>Planificar e dirigir as atividades pós-letivas e de verão.</p> <p>Planificar e facilitar desenvolvimento profissional para os professores.</p> <p>Planificar e facilitar programas de doutoramento para futuros diretores.</p> <p>Desenvolver um programa educacional por toda a escola.</p> <p>Aconselhar e autonomizar os professores.</p> <p>Avaliar o curriculum.</p> <p>Usar os resultados da avaliação para programas de avaliação.</p>
<p>Gestão organizacional</p> <p>Gerir orçamentos e recursos.</p> <p>Gerir os trabalhadores não educacionais da escola.</p> <p>Gerir os serviços da escola.</p> <p>Gerir e monitorizar um ambiente escolar seguro.</p> <p>Lidar com as preocupações dos trabalhadores da escola.</p> <p>Contratar pessoal.</p> <p>Interagir ou trabalhar pela net com outros diretores.</p> <p>Gerir o pessoal e o seu calendário de trabalho na escola.</p>	<p>Relações internas</p> <p>Interagir socialmente com os trabalhadores acerca de temas relacionados com a escola.</p> <p>Interagir socialmente com os trabalhadores acerca de temas extra-escola.</p> <p>Relacionar-se com os alunos.</p> <p>Aconselhar os alunos e/ou os pais.</p> <p>Participar nas atividades da escola (ex.: eventos desportivos, jogos)</p> <p>Comunicar com os pais.</p> <p>Aconselhar os trabalhadores (sobre conflitos com outros trabalhadores).</p> <p>Falar informalmente com os professores sobre os alunos, de assuntos não ligados ao ensino.</p>

Atividade diárias de ensino	Relações externas
Preparar e conduzir observações de aulas ou participar delas.	Trabalhar com os membros da comunidade local ou com a suas organizações.
Avaliar formalmente os professores, providenciando <i>feedback</i> instrutivo.	Utilizar as reuniões com o gabinete distrital ou outras comunicações iniciadas com essa estrutura.
Orientar informalmente os professores	Recolher fundos.
Ensinar os alunos (ex. atividades depois do tempo letivo).	
Implementar o desenvolvimento profissional.	
Disponibilizar informação para apoiar o ensino.	

Relativamente ao modo como os diretores ocupam o tempo em torno das várias tarefas que têm de desempenhar e dos locais onde elas decorrem retiram-se as seguintes conclusões essenciais (ver quadro seguinte):

Quadro n.º 5 – Tarefas dos diretores por categoria e espaços (Hornig, Klasik e Loeb, 2009: 10).

Percentagem da linha	Gabinete do diretor	Gabinete da Direção	Sala de aula	Espaços exteriores da escola	Fora da escola	TOTAL
Percentagem da coluna						
Administração	53,5	11,8	2,8	30,7	1,3	100
	28,7	36,2	10,1	36,1	8,4	28,8
Gestão organizacional	65	8,1	3,9	21,7	1,4	100
	25,7	18,2	10,5	18,8	6,5	21,3
Instruções diárias	14,3	2,9	71,9	11	0	100
	1,6	1,8	54,5	2,7	0	6
Programas de ensino	74,5	6,5	12,2	6,9	0	100
	9,8	4,9	10,8	2	0	7,1
Relações internas	43	12,3	6	34,9	3,8	100
	12,2	19,8	11,6	21,6	12,9	15,2
Relações externas	53,2	5,8	0	6,9	34,1	100
	4,9	3,0	0	1,4	38,1	5
Outros	55	9,1	1,2	25,7	9,1	100
	17,1	16,1	2,5	17,5	34,2	16,7
TOTAL	53,7	9,4	7,9	24,5	4,4	100
	100	100	100	100	100	100

Relativamente ao tipo de atividade, verifica-se que estes diretores ocupam mais de metade do seu tempo (50,1%) com o conjunto das tarefas relacionadas com a administração e a gestão organizacional.

No que diz respeito ao local onde as várias atividades destes diretores se desenrolam, conclui-se que estes diretores passam mais de metade do tempo no seu gabinete (53,7%), no qual as atividades onde centram mais a sua atenção são exatamente as que estão relacionadas com a administração e a gestão organizacional (54,4% desse tempo). Assim, podemos concluir, numa primeira linha de análise, que estes diretores estão essencialmente confinados ao seu gabinete e às funções que poderão ser tipificadas como pertencendo ao domínio relacionado com a gestão operacional.

Também no Canadá, uma investigação desenvolvida em 2005 por Branka Cattonar, tendo como instrumento de recolha de informação questionários aplicados em escolas primárias e secundárias (amostra de 2144 diretores) revela que

“mais de 96% deles julgam muito importante ou importantes os papéis relacionados à gestão e à administração: gerente de urgências, maestro e administrador da escola. Vêm em seguida os papéis mais ligados à administração pedagógica (agente de mudança de políticas e práticas da escola, planeador do projeto educativo da escola, supervisor e avaliador do trabalho dos professores), bem como à gestão das relações externas ao estabelecimento (interlocutor dos pais e mediador, agente de ligação com as autoridades, de promoção da escola na comunidade. Os papéis considerados importantes com menos frequência no exercício do seu trabalho são aqueles referentes à animação pedagógica (líder pedagógico) e à educação dos alunos.” (Cattonar, 2006: 195)

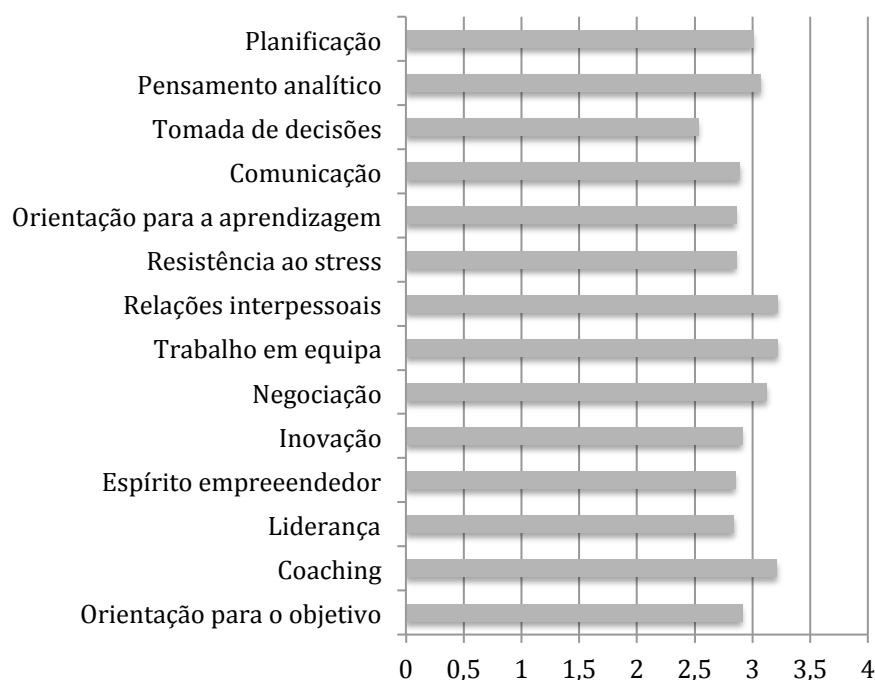
Do mesmo modo, em Espanha, uma investigação produzida na Universidade de Deusto (Bilbao) por Manuel Poblete y Ana García Olalla avançava para um nível mais específico de análise.

Construída a partir de catorze competências diretivas (Poblete e Olalla, 2003) e de uma classificação de competências com base num “questionário sobre comportamento no trabalho”, os investigadores aplicaram esse questionário a 100 diretores de centros educativos e a 50 diretores de organizações empresarias, com o objetivo de detetar diferenças de comportamentos entre estes dois tipos de diretores e interpretá-los (escala de Likert de 1 a 4).

Analisado o resultado obtido, constatou-se também que a atividade do diretor tem uma grande abrangência (todas as competências foram pontuadas acima de 2,5), sendo as

quatro mais importantes as relações interpessoais, o trabalho em equipa, o *coaching*,⁴¹ e a negociação, como é observável no gráfico seguinte:

Gráfico n.º 2 – Relação entre categorias de tarefas, funções e competências (Poblete e Olalla, 2003⁴²).



Em 2006, a mesma base de trabalho foi usada por Manuel Álvarez para aplicar um questionário a 200 membros de equipas diretivas escolares, usando a mesma escala de Likert e tentando aferir também quais eram as competências mais presentes no trabalho desses diretores. Os resultados destacaram, novamente, as relações interpessoais, o trabalho em equipa, o *coaching* e a negociação, tendo todas as outras competências obtido também valores superiores a 2,5.

Nesse mesmo ano, na Austrália, um interessante trabalho de investigação (Ingvarson, Anderson, Gronn e Jackson: 2006) incidiu sobre o estabelecimento de *standards* (padrões de desempenho) relacionados com a liderança da escola, a partir de uma revisão

⁴¹ *Coaching* pode ser definido como o apoio dado a uma pessoa para maximizar a sua atividade (Whitmore, 2003), ou seja, é a arte de facilitar a prestação, a aprendizagem e o desenvolvimento no outro (Downey, 2003).

⁴² Disponível em <http://paginaspersonales.deusto.es/mpoblete2/comunicaciónAUTONOMA.htm> (fevereiro de 2013)

de literatura (nacional e internacional) sobre o tema. Depois de contextualizar a função do diretor como sendo exercida num contexto em mudança, formada por uma crescente complexidade do trabalho e pelo aumento das expectativas e das exigências de prestação de contas que incidem sobre o seu trabalho, o desenvolvimento profissional dos diretores e a certificação de competências (id.: 3), esclarecia que *“muitos conjuntos de padrões para (...) dirigentes escolares têm sido desenvolvidos, mas eles não são profession-wide”* (id.: 10), ou seja, não são *“padrões da profissão, isto é, (...) os que são desenvolvidos e ‘pertencem’ à profissão, sendo [por isso] muito mais profundos e complexos.”* (Ingvarson e Kleinhenz, 2006: 266). Como tal, a equipa apresentava *“cinco sistemas de padrões para a liderança da escola”*⁴³, *selecionados para focalizar a discussão*” (Ingvarson, Anderson, Gronn e Jackson: 2006: 10) em torno de um conjunto de questões que nortearam a investigação:

“Padrões

- *Quem desenvolveu os padrões para a liderança da escola e com que fins?*
- *Como foram desenvolvidos os padrões e em que bases?*
- *O que está incluído nos padrões e como são eles organizados?*

Infra-estrutura para a aprendizagem profissional

- *Como está organizada a aprendizagem profissional para ajudar os potenciais ou estabelecidos líderes escolares a atingir os padrões?*
- *Quem são os fornecedores?*
- *Como são as atividades ou programas financiados?*
- *Como é que as atividades ou programas envolvem os líderes escolares numa aprendizagem profissional eficaz?*

Certificação

- *Quem fornece certificação para potenciais ou estabelecidos dirigentes escolares de modo a alcançarem os padrões?*
- *Que evidências são usadas para avaliar se os padrões foram atingidos?*
- *Quem avalia se os líderes escolares atingiram os padrões e como foram eles conseguidos?*
- *Até que ponto o processo de avaliação para a certificação é um veículo para a aprendizagem profissional?”* (id.: 12-13)

⁴³ Os autores (id.: 11) *“escolheram e examinaram em detalhe (...): 1. Austrália Ocidental: Performance Standards for School Leaders (Department of Education, Leadership Centre; Murdoch University and Edith Cowan University); 2. Inglaterra: National Standards for Headteachers (National College for School Leadership, NCSL); 3. Holanda: Professional Standard for Educational Leaders in Primary Education (Dutch Principal Academy, DPA conhecida como Nederlandse Schoolleiders Academie, NSA); 4. Escócia: The Standard for Headship (Scottish Executive) e 5. Connecticut, Estados Unidos da América: Standards for School Leaders (Council of Chief State School Officers Interstate School Leaders Licensure Consortium, ISLLC and Connecticut State Board of Education, USA).”*

De todo o processo de investigação realizada em torno dos padrões de desempenho, os investigadores destacam que *“a maioria dos padrões revistos não estão completos, no sentido de serem explícitos, não só em relação ao seu conteúdo, mas também sobre o estabelecimento desses padrões.”* (id.: 63)

Em jeito de conclusão sobre a análise de toda a documentação recolhida, os investigadores referem que *“é interessante como o trabalho dos dirigentes escolares pode ser representado através de uma tal variedade de formas, apesar de (...) as normas abrangerem campos similares”*, não sendo fácil *“traçar uma base de pesquisa explícita sobre em que se fundou a elaboração dos padrões”*, referindo, por isso, que *“a transparência é uma área que os futuros criadores de padrões deveriam desenvolver.”* (id.)

Tentando, de algum modo, retirar um denominador comum do conteúdo de todas estas investigações, torna-se evidente, tanto a complexidade atual da ação do diretor, sendo, por isso, possível afirmar que *“para acompanhar as exigências da educação, os chefes de estabelecimentos de ensino devem exercer as funções de políticos, organizadores, técnicos e educadores”* (Ballion, 1994, citado por Alves, 2005: 78-79). Na realidade, como destaca Alves (id. p. 65), citando Yáñez (2003), o poder do diretor de escola é expresso através de um trinómio cujos termos (conceptualmente diferentes entre si, reforçamos nós) são a autoridade (representante do Estado na escola), a gestão (manter a escola em funcionamento) e a liderança (promover a eficácia e a melhoria da escola).

A autoridade na escola, porque o diretor detém um poder que *“se expressa através de mecanismos formais e de modo legítimo, porque depende do reconhecimento oficial e do reconhecimento por parte dos membros da organização.”* (Yáñez, 2003: 284). A Gestão, pois ele é o gestor responsável pela coordenação das pessoas e dos recursos necessários ao desenvolvimento das atividades da organização. A Liderança, já que ao funcionar como o líder máximo (executivo) da organização tem a possibilidade de *“influenciar a conduta organizativa dos sujeitos a partir de bases não explícitas e informais”* (López, 1992, citado por Yáñez, 2003: 284). A liderança é vista, assim, como uma *“megacompetência que compreende e abarca outras competências mais operativas características da prática profissional, ou específicas”* (Delgado, 2004: 200), direcionadas à melhoria e eficácia da escola. Estas três dimensões estão presentes no trabalho do diretor da escola e constituem indicadores para definir e analisar o seu padrão de desempenho.

1.2 A pressão da eficácia

Os estudos sobre a eficácia da escola tiveram, segundo Sergiovanni (1991: 75), a sua génese nos Estados Unidos da América, onde *“a relação entre a qualidade das escolas e a qualidade da aprendizagem dos alunos foi sempre concebida como um ato de fé”*. Essa crença sofreu o seu primeiro abalo *“com a publicação em 1964 do livro de Benjamim Bloom: ‘Stability and change in human characteristics’ (id.)*. Segundo o mesmo autor, os choques mais profundos foram da responsabilidade de duas importantes investigações produzidas por Coleman (1966) e por Jencks (1972), divulgadas através da publicação de duas obras de referência neste âmbito: *Equality of educational opportunity* (Coleman et al.) e *Inequality: a reassessment of family and schooling in America* (Jencks et al.).

O primeiro desses estudos, desenvolvido pela equipa liderada por Coleman, (ver, entre outros, Sergiovanni, 1991; Pinto, 1995; Lima, J., 2008), realizou uma investigação baseada num inquérito aplicado a um universo de aproximadamente 600 000 alunos, 6 000 professores e 4 000 escolas, correspondendo ao nosso atual ensino básico (crianças dos 1.º, 3.º, 6.º, 9.º e 12.º anos). As suas conclusões indicavam que:

- As diferenças de sucesso entre os alunos têm tendência a manter-se e mesmo a aumentar com o passar dos anos da sua progressão na escolaridade.
- As desigualdades constatadas ocorriam mais entre os alunos da mesma escola do que naqueles que frequentavam escolas diferentes.

O segundo estudo (ver, entre outros, Lima, J., 2008: 16-17, Pinto, 1995: 46-47), desenvolvido pela equipa liderada por Jencks, usou todo um conjunto de informação de âmbito nacional já existente, incluindo dados recolhidos pela equipa de Coleman, reavaliando-os, e focalizou-se em determinar o impacto que a igualdade de oportunidades dadas na educação dos alunos tinha nas desigualdades sociais.

As conclusões deste estudo apontavam para que:

- “1. As escolas contribuíam pouco para encurtar o fosso entre os alunos ricos e pobres, preparados e menos preparados.*
- 2. A qualidade da educação recebida praticamente não afeta as carreiras pós-escolares dos alunos, em especial os seus rendimentos futuros.*
- 3. O sucesso escolar é largamente determinado por um fator: as circunstâncias familiares do aluno. Todos os outros fatores têm uma importância secundária e até irrelevante.*

4. *Há poucas indicações de que as reformas educativas, como os programas de educação compensatória, podem inverter significativamente as situações de 'desigualdade cognitiva'.*
5. *Tendo em consideração tudo o que foi dito anteriormente, a total igualdade económica, independentemente da capacidade intelectual, só pode ser realizada através de uma redistribuição de rendimentos.”* (Scheerens, 1995: 35)

A tentativa de *“igualizar a qualidade das escolas (...) teria efeitos mínimos sobre a redução da 'desigualdade cognitiva' entre os alunos.”* Parecia que *“as escolas, por si mesmas, não tinham grande efeito sobre o sucesso e o trajeto social posterior dos alunos.”* (Lima, J., 2008: 17-18).

Segundo Teddlie e Reynolds (2000: 3), *“‘Schools make no difference’ era assumido pelas conclusões dos estudos de Coleman (...) e Jencks (...)”*. Os resultados da investigação de Jencks reforçavam os que tinham sido obtidos por Coleman e a publicação do seu livro teve um forte impacto na sociedade americana, tanto pela sua *“exploração mediática”* como pela *“repercussão nos meios políticos e na comunidade académica”* (Pinto, 1995: 46), tendo sido também sujeitos a fortes críticas nos meios educacionais. Todo esse impacto contribuiu para colocar na ordem do dia a questão da eficácia da escola, tanto nos Estados Unidos da América como no Reino Unido, tendo esta linha de investigação desenvolvido-se bastante, praticamente ao mesmo tempo, tanto numa como noutra nação.

Como contraponto à ideia de que o investimento na escola não contrariava as desigualdades e que só a intervenção social o faria, *“nos anos 70 do século XX, [surtiu] uma nova geração de investigadores, empenhada no debate sobre a impotência das escolas para igualizar a sociedade”* (Lima, J.: 2008: 26). Os trabalhos de Coleman e de Jencks desencadeavam, assim, um conjunto de outros estudos, iniciando-se *“um movimento de pesquisa (o movimento das escolas eficazes) cujo lema central foi, precisamente, o da relevância do contributo da escola para esse sucesso ('schools can make a difference')”*, (id.: 25-26):

“O maior ímpeto para o desenvolvimento nos Estados Unidos da América e Inglaterra da investigação sobre a eficácia da escola é reconhecido como tendo sido uma reação à interpretação determinista das investigações de Coleman et al. (1996) e Jencks et al. (1972) e, em particular, a sua visão pessimista da influência das escolas, dos professores e da educação no sucesso dos estudantes (...). Estes estudos indicam que, embora os fatores de fundo sejam importantes, as escolas podem também ter um importante impacto.” (Sammons, 1999: 187)

Todo esse processo evolutivo de investigação sobre as escolas eficazes é bem sistematizado por Barroso (1996b: 177-178):

- *“A primeira geração de estudos é marcada pela tentativa de medir os efeitos reais dos programas de democratização e de integração racial levados a cabo nos Estados Unidos a partir dos finais dos anos 50”, a que pertencem os estudos de Coleman e de Jenckes, e que pode ser caracterizado como movimento dos “escolacéticos: não vale a pena fazer reformas para melhorar os recursos das escolas em pessoal e equipamento, pois isso é insuficiente para reduzir as desigualdades sociais”.*
- *“A segunda geração (...) constitui uma reação a este ‘ceticismo’ (...). As críticas dirigem-se principalmente ao tipo de medida utilizada (testes de inteligência de raciocínio verbal) e ao tipo de abordagem (input-output que ignorava os processos escolares)”, optando por determinar “‘indicadores’ para a identificação dos ‘fatores de eficácia’ das escolas” que permitem identificar as chamadas escolas eficazes.*

A escola tinha passado *“a ocupar o centro da pesquisa”* (Lima, J., 2008: 29). *“O reconhecimento de que as escolas podem ter impactos positivos (e portanto também negativos) no desempenho dos estudantes apoiou também o nascimento da investigação e da prática sobre a melhoria da escola”.* (Chapman, 2012: 27)

No âmbito das investigações que Lima, J. (2008: 29), identifica como sendo uma evolução dessa segunda geração de investigadores, formando uma terceira e uma quarta gerações, o relatório OFSTED (Office For Standards In Education), publicado em Inglaterra, identificava as características-chave das escolas eficazes (quadro seguinte) e realçava o papel do diretor de escola nesse processo.

Quadro n.º 6 – Caraterísticas-chave de escolas eficazes (Sammons, Hillman e Mortimore, 1995: 17-51)

FATORES DE EFICÁCIA	ELEMENTOS PROMOTORES DE EFICÁCIA
1. Liderança profissional	Firmeza e intencionalidade
	Abordagem participativa
	Exercício de autoridade profissional no âmbito do ensino e da aprendizagem
2. Visão e finalidades partilhadas	Unidade de propósitos
	Consistência nas práticas
	Colegialidade e colaboração
3. Ambiente de aprendizagem	Atmosfera ordeira
	Ambiente de trabalho atrativo
4. Concentração no ensino e na aprendizagem	Maximização do tempo de aprendizagem
	Ênfase académica
	Focalização no sucesso
5. Ensino resolutivo	Organização eficiente
	Propósitos claros
	Aulas estruturadas
	Práticas adaptativas
6. Expetativas elevadas	Expetativas elevadas em relação a todos os elementos da escola
	Comunicação das expectativas
	Oferta de desafios intelectuais
7. Reforço positivo	Disciplina clara e justa
	Dar <i>feedback</i>
8. Monitorização do progresso	Monitorização do desempenho dos alunos
	Avaliação do desempenho da escola
9. Direitos e responsabilidades dos alunos	Aumento da autoestima dos alunos
	Dar posições de responsabilidade aos alunos
	Promover o controlo do trabalho pelos alunos
10. Parceria escola-família	Envolvimento parental na aprendizagem dos filhos
11. Uma organização aprendente	Formação dos trabalhadores baseada na escola

A “liderança profissional” era apresentada por Sammons, Hillman e Mortimore como o primeiro fator de uma escola eficaz, o que significava considerar-se que o diretor de escola desempenharia um papel determinante no sucesso destas organizações educativas e na mudança educativa.

O reconhecimento do papel do diretor na gestão da escola e da importância do reforço da liderança, inserem-se nos processos de transformação da regulação política da educação, nomeadamente através da diminuição da dimensão mais burocrática e

burocrático-profissional do papel do diretor e do alargamento do seu perfil profissional de competência e de desempenho. Este vai, cada vez mais, muito para além das áreas administrativas e de uma relação subordinada aos poderes centrais ou regionais, estendendo-se, em particular, àquelas áreas que envolvem os domínios das relações humanas e do pedagógico-educativo ao nível da escola.

Todas estas alterações inserem-se numa evolução das perspetivas relacionadas com o paradigma da mudança educativa, as quais têm vindo a evoluir de níveis mais gerais para outros mais específicos e locais, como refere António Bolívar ao analisar as

“ondas’ de melhoria”: (...) a primeira de política centralizada, (...) uma ‘segunda onda’ (reestruturação) que se dirige a redesenhar a estrutura da organização das escolas e o exercício da profissão docente, até uma ‘terceira onda’, onde se dá um passo mais para o redesenho organizativo de modo a colocar o foco na aprendizagem dos alunos, sem a qual não há qualidade no ensino para todos.” (Bolívar, 2005: 877-878)

Quadro n.º 7 – “Diferenças entre as duas últimas ‘ondas’ de melhoria” (Bolívar, 2006: 878).

	Segunda onda (1986-1995) ESCOLA	‘Terceira onda’ (1966 em diante) AULA: BOAS ESCOLAS
Melhoria	Descentralizada: protagonismo das escolas e dos professores. Compromisso dos agentes.	Aula: redesenhar com o foco numa aprendizagem de qualidade para todos os alunos.
Política	Autonomia e gestão baseada na escola. Reestruturar os centros escolares.	Nova política ativa que estimule e capacite as escolas e os professores.
Professorado	Reprofissionalização e capacitação. Agentes ativos.	Recrutar a profissão: a sua formação e competências são fator crítico da melhoria.
Currículo	Reconstrução pelas escolas. Ensino pela compreensão.	Definir padrões sem padronizar.

Por isso, *“a literatura sobre a eficácia e a melhoria das escolas tem destacado o papel desempenhado pela direção na organização de boas práticas pedagógicas nas salas de aula e na melhoria dos resultados de aprendizagem.”* (Bolívar, 2006: 76) Dito de outro modo, considera-se que *“a capacidade de uma escola melhorar, de modo significativo, depende de líderes que contribuam ativamente para dinamizar, apoiar e animar para que a sua escola aprenda a desenvolver-se.”* (id.) funcionando como uma organização que aprende (Bolívar, 2000)

De facto, *“aumentar a autonomia da escola e colocar um maior foco na escolarização e nos resultados escolares tornou-se essencial para reconsiderar o papel dos diretores.”* (Pont, Nusche e Moorman, 2008: 3). Por isso,

“A liderança das escolas tornou-se uma prioridade educativa na agenda da política educativa internacional. Ela desempenha um papel fundamental no sentido de melhorar os resultados escolares, influenciando as motivações e as capacidades dos professores, bem como o clima de escola e do meio ambiente. A liderança nas escolas é essencial para melhorar a eficiência e a equidade da educação escolar.” (id.: 9)

Neste sentido, António Bolívar, baseando-se em estudos desenvolvidos em Espanha e no Chile, afirma que:

“Os centros educativos devem garantir a todos os alunos as aprendizagens imprescindíveis e a direção da escola existe para torná-lo possível, centrando os seus esforços na dita meta. Ao seu serviço têm de ser colocados a autonomia, os apoios e recursos suplementares. Acontece que, da mesma forma, quando a direção se limita a uma mera gestão administrativa, as responsabilidades sobre a aprendizagem dos alunos são diluídas; quando se foca numa liderança para a aprendizagem, esta responsabilidade é central. Por isso, uma agenda próxima para o aperfeiçoamento da direção é entendida como uma ‘liderança para a aprendizagem’ do aluno e dos resultados da escola.” (Bolívar, 2010: 10-11)

Na verdade, *“a direção pedagógica dos estabelecimentos de ensino est[á] a ser constituída, a nível nacional e internacional, como um fator de primeira ordem na melhoria da educação, ao mesmo tempo que numa prioridade nas agendas políticas educacionais”* (Bolívar, 2012: 54). Por isso, há medida que cada vez *“maior número de países concede mais autonomia às escolas na elaboração do currículo e na gestão de recursos de modo a atingir o sucesso, o papel dos líderes escolares tem crescido muito para além do de administrador”* (Schleicher. 2012: 13), surgindo toda uma nova gama de novas competências, entre as quais se destacam a capacidade de:

- Dinamizar a definição de *“metas de desempenho para os alunos, avaliar o progresso em direção a essas metas e fazer os ajustes no programa para melhorar o desempenho”* (id.: 19);
- fazer *“uma utilização estratégica dos recursos, alinhando-os com fins pedagógicos de modo a concentrar as atividades escolares no objetivo de melhorar o ensino e a aprendizagem.”* (id.: 20);
- colaborar com *“outras escolas ou comunidades à volta (...) formando redes, compartilhando recursos e/ou trabalhando em conjunto para alargar o âmbito*

da liderança (...) para o bem-estar dos jovens na cidade ou na região” (id.)

- repartir a *“liderança (...) de modo eficaz no interior e em todas as escolas”,* fomentando *“estruturas de direção mais informais, baseadas nos conhecimentos e nas necessidades atuais para incentivar a distribuição de poder entre esses atores.” (id.: 21);*

1.3 A importância da liderança

Ao falarmos de liderança, e ao relevarmos a sua importância no desempenho do diretor, é importante termos presente que nos estamos a referir a um conceito a que estão associadas perspetivas que se foram desenvolvendo ao longo dos anos em países como, por exemplo, a Inglaterra e os Estados Unidos da América e que expressam distintos olhares sobre este fenómeno.

O interesse inicial sobre o tema remonta ao início do século passado, inicialmente baseado na teoria dos traços personalísticos (Thomas Carlyle), a qual afirmava que a liderança dependia de determinadas características intrínsecas à pessoa do líder (inatas) que caracterizavam a sua forma de estar na vida. Essa conceção foi desconstruída e várias outras teorias foram surgindo, à medida que o fenómeno da liderança foi assumindo uma atualidade cada vez maior.

Atualmente, *“a liderança pode ser considerada como o processo (ato) de influenciar as atividades de um grupo organizado nos seus esforços para a definição de metas e a realização do objetivo”* (Stogdill, 1950, citado por Parry e Bryman, 2004: 447). Como Bryman (1997: 277) destaca, podemos identificar três elementos essenciais nesta definição: *“influência, grupo e objetivo”*. “Influência” porque o líder tem um impacto no comportamento dos que dele dependem, modificando positivamente (partimos desse princípio) a sua atitude e, dessa forma, o do “grupo” a que pertencem, no sentido do cumprimento do “objetivo” com que esse coletivo é confrontado.

Esta perspetiva de interpretar a liderança pode ser considerada como *“hierárquica, unidirecional e sequencial”* por se tratar de *“uma visão que (...) parece ser entendida como uma ação lógica, mecânica, automática, desencadeada por alguém que, detentor de certos predicados, leva outros a atingirem determinados resultados pré-determinados.”* (Costa, 2000: 16), o que pode provocar uma dificuldade em distinguir liderança de gestão.

No entanto, se pensarmos nesse processo como estando relacionado com a melhoria organizacional, *“fazendo progressos, avançando e olh[ando] para a liderança num sentido ativo como o do verbo 'liderar (...), liderança neste sentido diz respeito ao comportamento; é ação orientada, e é sobre promover a qualidade daquilo que fazemos”* (Southworth, 1998: 7-8), conseguindo, ao mesmo tempo, manejar com habilidade o paradoxo entre mudança e continuidade. De facto, é importante termos presente que todo o processo de mudança implica a substituição das “certezas” do passado pelas “incertezas” que a construção de uma nova realidade coloca, frequentemente. Dito de outra forma, *“uma forte orientação para o futuro [pode criar] grande nostalgia para o passado”* (Hargreaves, 1995: 15). Neste sentido, o processo de liderança não deve ser visto como “comando”, mas sim como “influência” para a mudança e, ao mesmo tempo, de “acompanhamento” na construção de “novas certezas”. Por isso:

“De muitas maneiras, o diretor é o mais importante e influente indivíduo em qualquer escola. (...) É a sua liderança que define o tom da escola, o clima de aprendizagem, o nível de profissionalismo e de moral dos professores e o grau de preocupação pelo que os estudantes podem ou não ser. (...) Se uma escola é vibrantemente inovadora, um local centrado na criança; se tem uma reputação de excelente no ensino; se os estudantes trabalham para obter o melhor das suas habilidades podemos sempre apontar a liderança do diretor como a chave do sucesso.” (Sergiovanni, 1991: 99⁴⁴)

Na verdade, como destaca Sammons (1999: 195) *“praticamente todos os estudos sobre a eficácia da escola, independentemente de terem sido realizados no ensino primário ou no secundário, destacam a liderança como um fator-chave dessa eficácia”*, o que leva, inclusivamente, Gray, citado Sammons (id.), a dizer que essa *“é uma das mensagens mais claras da pesquisa sobre a eficácia da escola”*. Sammons realça, ainda, o facto de nenhum dos estudos que identificou uma escola eficaz ter tido uma liderança fraca. Este indicador é corroborado por Teddlie e Reynolds, tanto ao nível da investigação produzida nos Estados Unidos como no Reino Unido:

“Não temos conhecimento de um estudo que não tenha mostrado que a liderança é importante entre as escolas eficazes, aquela liderança quase sempre promovida pelo diretor da escola. Na verdade, a 'liderança' é agora um sinónimo central da eficácia da escola para muitos, incluindo para muitos dos que operam no paradigma da melhoria da escola”. (Teddlie e Reynolds, 2000: 141, citando o Departamento de Educação dos Estados Unidos, 1994; Hopkins, et al. 1994)

⁴⁴ Citando o estudo governamental U.S. Senate, 1972: 305.

Para exercer uma liderança com impacto na eficácia da escola, que garanta “o êxito educativo a todos os alunos e alunas, requiere-se saber que atribuições e responsabilidades devem ter os diretores e, para isso, que competências precisam”, até porque “aos diretores se pedem coisas distintas às requeridas como docentes”. (Bolívar, 2011: 258).

Lima, J., (2008: 195-199), baseando-se nos trabalhos de Sammons, Hillman e Mortimore (1995), ao analisar cada um dos elementos que compõem a chamada liderança profissional destaca:

- Firmeza e intencionalidade: o diretor “*exerce uma figura central no processo de mudança (...). Os líderes excepcionais são, normalmente, pessoas fortemente proativas*” com grande “*capacidade de mediar ou de proteger a escola de interferências nocivas externas*”, com “*boa capacidade de captação de recursos adicionais*”, e de “*estabelecer e manter contactos regulares com redes e instituições externas à escola (...) que poderão apoiá-la nos seus esforços de melhoria*”.
- Abordagem participativa: “*partilha das responsabilidades de liderança com outros membros da equipa diretiva da instituição e o envolvimento da generalidade dos professores nos processos de tomada de decisão*”, nomeadamente ao nível da participação “*na gestão e planificação curricular*” e na “*realização de despesas e outros aspetos ligados às políticas da escola*”, o que se liga diretamente com o elemento “*colegialidade e colaboração*” incluído no segundo fator-chave (visão e finalidades partilhadas), promovendo a intervenção das lideranças intermédias e interligando estes dois fatores. Os docentes devem sentir-se atuantes, participando “*na liderança e na gestão da escola*” e “*no desenvolvimento das orientações curriculares da instituição*” (citando Mortimore, 1995 ⁴⁵) e podendo, dessa forma, ter um papel “*essencial ao desenvolvimento e manutenção de um sentido de missão comum e de finalidades na escola.*”
- Exercício de autoridade profissional no âmbito do ensino e da aprendizagem: o diretor não pode ser só um bom gestor, mas tem de exercer também uma “*liderança profissional*”, o que significa envolver-se “*nas decisões relativas ao trabalho de sala de aula (designadamente o currículo, as estratégias de ensino e a monitorização do progresso dos alunos)*”, dando “*aos professores diversos tipos de apoio, tanto sob a forma simbólica (incentivos, elogios), como concreta*”

⁴⁵ Citação relativa à última transcrição.

(apoio prático)”, sem abdicar da “avaliação do modo como os docentes trabalham”.

A importância que a liderança profissional do diretor tem na escola, expressa-se a vários níveis. Entre eles, como destaca Sammons, Hillman e Mortimore (1995: 17), *“a correlação entre a focalização no ensino e na aprendizagem e a eficácia da escola e do professor”* tem uma grande influência. Considerando que *“é absolutamente essencial para as escolas e para os professores a focalização na qualidade, bem como na quantidade do ensino e da aprendizagem que aí se realiza”*, o diretor tem um importante papel no desenvolvimento de ações que permitem apoiar os professores no seu trabalho na sala de aula e no seu desenvolvimento profissional.

Dito de outra forma, o trabalho do diretor pode desempenhar um papel crucial para a melhoria da qualidade da educação pública. Na realidade:

“Em sociedades complexas, produzir e sustentar um sistema escolar público vital é uma tarefa difícil (...) [e] isto não pode ser feito sem uma dedicada e altamente competente força docente – professores em número suficiente, trabalhando juntos pela melhoria contínua das escolas. E não conseguiremos encontrar professores a trabalhar desta forma sem líderes em todos os níveis, guiando e apoiando o processo. O papel do diretor é fundamental nesta equação.” (Fullan: 2003: 5)

Neste sentido, o estudo transversal da OCDE (Schleicher, 2012: 22) sobre programas inovadores de promoção de liderança, desenvolvidos pelos vários países, concluiu que os mais eficazes são aqueles que:

- desenvolvem uma *“liderança para o futuro dos sistemas educativos”*, usando e fomentando *“novas abordagens”*, através, nomeadamente, do *“uso de tecnologias fundamentais para alcançar os resultados pretendidos”* do desenvolvimento de programas
- *“são desenhados para conceber líderes que trabalham para construir escolas centradas nos alunos com a capacidade para altos desempenhos e de melhoria contínua”*
- desenvolvem um sistema com uma *“perspetiva ampla, de modo a que os programas estão alinhados com os objetivos mais amplos e os processos de melhoria das escolas e o aumento da eficiência e da eficácia.”*

E conclui que:

“Os diretores podem fazer a diferença na escola e no desempenho dos alunos se lhes for concedida a autonomia para tomar decisões importantes. Para fazer isso eficazmente, eles precisam ser capazes de adaptar os programas de ensino às necessidades locais, de promover o trabalho em equipa entre os professores, de se envolver no acompanhamento dos docentes, avaliação e desenvolvimento profissional. Precisam ser criteriosos na definição da direção estratégica, sendo capazes de desenvolver planos escolares e metas, monitorizando o progresso, utilizando os dados para aprimorar a prática. Eles também precisam de ser capazes de exercer influência sobre o recrutamento de professores para otimizar a relação entre os candidatos e aqueles de que a sua escola precisa. Por último, mas não menos importante, a preparação e a formação em liderança são centrais na construção de redes de escolas para incentivar e disseminar a inovação, desenvolver currículos diversificados, ampliar os serviços e o apoio profissional de modo a obter benefícios substanciais.” (id.: 29)

Assim, se

“a primeira responsabilidade da escola é (...) garantir o sucesso educativo de todos os seus alunos, isto não pode ficar inteiramente ao livre arbítrio do que cada professor, com maior ou menor sorte, faz na sua aula. De aí que a direção da escola tenha inevitavelmente que entrar na melhoria do ensino e da aprendizagem que se oferece no estabelecimento educativo. É um ponto, sem dúvida conflitivo, mas nas experiências e na literatura internacional, é cada vez mais claro: se os professores são a chave da melhoria, os diretores têm de criar o clima adequado para que os docentes sejam melhores, acompanhando os resultados e encorajando os progressos.” (Bolívar, 2010: 11).

Por isso, depois de analisar as competências requeridas em países da América Latina, Escócia, Estados Unidos e Espanha, Bolívar (2011: 258-261) conclui que uma das componentes essenciais da liderança do diretor se traduz na *“liderança pedagógica”*, destinada a *“criar condições e promover contextos (organizativos e profissionais) que melhorem os processos de ensino-aprendizagem”*. Por outro lado, relembra que, apesar dos diretores realizarem *“múltiplas tarefas e algumas inevitavelmente relacionadas com a administração e a gestão”*, devem ter presente, citando Elmore (2010) que *“a sua missão central é o ensino, pelo que é nele que devem centrar os seus esforços e colocar os demais aspetos ao serviço da melhoria da educação oferecida”* (id.: 263) pela escola.

Neste âmbito, mobilizando Hammond, Meyersin, Debra e LaPointe (2010: 14-16 ⁴⁶), a liderança do diretor expressa-se em dois campos essenciais, que podem ser definidos como de: liderança instrucional⁴⁷ e liderança transformacional.

A liderança instrucional implica:

- *“Trabalhar diretamente com os professores para promover o sucesso na sala de aula, através da avaliação, supervisão, modelação e apoio.*
- *Providenciar recursos e desenvolvimento profissional para promover a instrução.*
- *Coordenar e avaliar o currículo, a instrução e a avaliação.*
- *Monitorizar regularmente o ensino e o progresso dos estudantes.*
- *Desenvolver e manter partilhadas as normas e as expectativas com os estudantes, os trabalhadores da escola e as famílias.”*

A liderança transformacional expressa-se do seguinte modo:

- *“Estabelecer a direção através da definição de uma visão partilhada e de metas estimulantes.*
- *Promover um ambiente de trabalho cuidadoso e de confiança e uma cultura de escola.*
- *Manter altas expectativas de desempenho e de desenvolvimento individual através de apoio direto e indireto.*
- *Desenvolver condições organizacionais (estruturas, processos, cultura) para facilitar o ensino e a aprendizagem.*
- *Desenvolver estruturas colaborativas de decisão.*
- *Envolver as famílias e as comunidades na melhoria [da escola]”.*

Assim sendo, segundo Serpieri (2009: 124), refletindo sobre a realidade italiana, o futuro da gestão escolar parece descolar dos três tipos de discurso que, têm caracterizado as políticas educativas:

- *“o discurso burocrático, onde ser responsável significa fornecer provas formais da adesão a regulamentações do governo centralizado. Nesta perspectiva, o estado é o proprietário monopolizador das escolas, o único empregador de pessoal e o único tomador de decisões em matéria educativa, como, por exemplo, o desenvolvimento de currículo, a avaliação, os testes, etc.;*
- *o discurso dos profissionais, onde o foco está assente nas práticas de formação e nos valores de natureza tipicamente profissional e o desenvolvimento de competências é visto como uma prioridade, um meio de manter um elevado grau de autonomia para cada profissional.*

⁴⁶ Referindo-se à investigação de Leithwood e Jantzi (2000, 2005) e de outros (por exemplo, Marks & Printy, 2003)

⁴⁷ “Instructional leadership”, no original.

- *o discurso gerencialista que compara o mundo educacional com a perspectiva de quasi-mercado, criando novas condições para a competição entre as escolas e introduzindo uma nova prestação de contas nos processos.*”

Apesar de toda esta relevância e tónica na liderança, que muitas vezes “*veem a necessidade de líderes excecionais como um tipo de pedra filosofal, a fórmula mágica procurada nos tempos antigos e medievais em que o chumbo foi transformado em ouro*” (English, 2011: vii), a ação de um diretor de escola não se resume a este tipo de atividade. Na realidade, é importante termos presente que a sua ação contempla todo um outro conjunto de tarefas que implicam planear, coordenar e organizar processos, pessoas e funções, que podemos definir como atos de gestão diários, ou seja, atividades que consistem em “*garantir que uma escola funciona razoavelmente bem no dia-a-dia, numa base semanal. A gestão neste sentido está relacionada com o manter a organização em funcionamento.*” (Hargreaves, 1995: 8)

De facto, as

“escolas necessitam de ser geridas e lideradas (...); a ênfase (...) na importância da liderança não serve para negar que a gestão seja importante. No entanto, (...) não há qualquer substituto para a liderança. Apesar disso, fica a sensação de que demasiadas escolas (...) são muito mais geridas do que lideradas. Pode, por uma variedade de razões, haver demasiada gestão e insuficiente liderança.” (id.: 9)

Esta tónica na importância da liderança para a melhoria das escolas parece, no entanto, ter dado “*uma atenção sem paralelo ao novo trabalho dos líderes escolares, em detrimento das preocupações da gestão e da capacidade dos diretores para gerir as escolas*” (Merktnan, 2014: 226). Esta autora, refletindo sobre os estudos produzidos, afirma que “*a liderança se tornou num discurso dominante (...), com a grande maioria da literatura (...) a ser produzida no campo da Gestão e Administração das escolas valorizando o tema da liderança e negligenciando o tema da gestão*”. Merktnan acrescenta que esses trabalhos

“apresentam, quase exclusivamente, um universal e descontextualizado discurso sobre a liderança educacional, que apresenta a liderança como a combinação de inspiração, visão e habilidade para gerir tensões concorrentes enquanto construção da capacidade organizacional e da capacidade de liderança nos outros.” (id.: 227)

O papel da gestão escolar parece ter sido desvalorizado e os seus temas ignorados, enquanto uma vasta maioria de literatura no âmbito da liderança de desenvolveu em

detrimento da capacidade dos diretores gerirem a escola de que são responsáveis.

O diretor deixaria de ser regulado pela aplicação das conformidades impostas pelo Estado e pelo funcionamento (mais ou menos burocrático) da organização escola, para passar a assumir-se, como o regulador motivacional da transformação da escola, pois:

“As reformas fundamentais são aquelas cujo objetivo é transformar – alterar permanentemente (...) A premissa por detrás das reformas fundamentais é que as estruturas básicas são falhas e que precisam de uma revisão completa, não de renovações. O velho calhambeque não pode ser reparado. Precisamos de um carro novo ou considerar novas formas de transporte – mudanças fundamentais” (Cuban, 1993: 3)

Sem pretendemos entrar nesse debate, é importante, apesar disso, afirmar que consideramos serem tanto a liderança como a gestão componentes fundamentais para o sucesso da escola, principalmente porque perfilhamos da ideia de que *“liderança e gestão de qualidade dentro da atividade do diretor estão diretamente relacionadas com o desenvolvimento do ensino e da aprendizagem para os alunos”* (Sergiovanni, 1991: 16) e retemos a conceção de que tanto uma como a outra *“implicam trabalhar com pessoas. As escolas e as instituições sociais são sistemas; os seus propósitos, processos e 'produtos' são pessoalizados e, felizmente, humanos”* (Chapman, citado por Southworth, 1998: 7-8).

“a humanidade das escolas tem ser valorizada e (...) as escolas devem ser vistas como comunidades sociais, cujos membros se relacionam e trabalham juntos produtivamente; então o exercício da liderança tem de ser entendido tanto como um meio e uma mensagem social porque a forma como os líderes agem é tão importante como o que eles tentam conseguir” (Southworth, 1998: 8)

Considerando todas estas dimensões, concebemos o ato de liderar como a manifestação de um comportamento orientador da ação, que se expressa através de uma conduta fortemente relacional, em que a postura assumida pelo líder renega o dirigismo unilateral (impositivo), como princípio de ação, e se conecta com uma atitude influenciadora, porque fortemente comprometida com o desenvolvimento e qualidade de vida (pessoal e profissional) de cada um dos elementos da organização, bem como desta enquanto um todo e, ainda, da comunidade em que a escola se insere, para cujo desenvolvimento concorre e cuja influência recebe.

De facto, o que há a realçar nesta abordagem, que sustenta um novo “perfil do diretor”, é a perceção de um aumento da complexidade, da diversidade das suas funções e

atividades, o reforço da importância atribuída à liderança e a constatação da sua influência na melhoria da escola e na garantia da sua eficácia, portanto com um forte impacto na qualidade da organização educativa que dirige e na melhoria da escola.

2. O DIRETOR DE ESCOLA EM PORTUGAL: PERFIL E PAPÉIS

Em Portugal, a função diretor de escola, segundo Barroso (2005c: 426) tem sido caracterizada pela dualidade entre as figuras de *“administrador”*, (funcionando como *“delegado da administração central, responsável pela execução de normas que regem o funcionamento das escolas”*) e de *“líder profissional”* (destacando-se *“o papel de professor, de líder pedagógico e educativo”*), dualidade essa de papéis *“que marca toda a evolução da administração escolar”* e confere um *“caráter híbrido”* à função em Portugal, com duas dimensões que são difíceis de conciliar (ver também Dinis, 1997 e 2002). Por outro lado, a maior complexidade de que se reveste a função, principalmente *“a partir da década de oitenta”*, fez emergir *“novas representações e princípios de justificação para o exercício do cargo”*, relacionadas com uma evolução no campo da administração educacional, mas também com a necessidade de uma maior ligação entre a escola e a comunidade. (Barroso, 2005c: 429)

Esta situação, ainda segundo o mesmo autor (Barroso, 2005a: 162) permitiu diferentes conceções que funcionam como referentes do que é ou deve ser um diretor de escola:

- *Burocrática, estatal e administrativa*: executor das normas emanadas da administração central e regional e interpretadas pelos professores da escola.
- *Corporativa, profissional e pedagógica*: o *primus inter pares*, “negociador” entre os professores e as estruturas do Ministério da Educação e defensor dos interesses pedagógicos e profissionais do corpo docente, assente na ideia de que *“o administrador profissional só mantém o seu poder, se os profissionais considerarem que o administrador serve eficazmente os seus interesses.”* (Mintzberg, 1999: 394).

- *Gerencialista*: funcionado como o gestor de uma empresa, direcionado para a eficácia dos resultados obtidos pela escola e a eficiência dos processos e da gestão dos recursos.
- *Político-social*: agindo como um mediador que zela pelo chamado “bem comum” e negociando com os vários interesses e lógicas que os professores, pais, alunos e membros da comunidade expressam na escola.

As duas primeiras concepções, como refere Dinis (1997: 302), têm sido largamente dominantes, tendo sido os diretores entendidos como elementos que, para *“além da representação legal da administração educativa e central, (...) exerce[ra]m também uma representação político-corporativa dos docentes”*. Na verdade, após abril de 1974, os diretores têm sido percecionados, essencialmente como *primus inter pares*, o que os tem obrigado a conviver e gerir esses *“papéis antagónicos associados à dupla condição de professor e de administrador”* (id.: 298), associados ao desempenho de uma função que funciona como uma *“carreira dentro de ‘um mundo sem carreira’”*, importando para o contexto português as palavras de Barrère (2006: 13) sobre a realidade em França.

Ainda no âmbito do perfil do diretor de escola em Portugal, uma investigação desenvolvida em 1994 por João Barroso, relativa aos *“Diretores Executivos: perfis pessoais e profissionais dos diretores executivos e dos membros dos conselhos de escola ou área escolar e percepção que têm dos seus cargos e funções”*, dava conta do seguinte retrato-tipo (diretores que dirigiam as escolas envolvidas na experimentação do DL 172/91):

“Um professor licenciado (72%), pertencente ao quadro da escola onde exerce funções (89%), do sexo masculino (89%), entre os 30 e os 50 anos de idade (74%), com mais de 15 anos de serviço (70%) e mais de 5 anos na mesma escola (75%), membro do conselho diretivo da escola na altura em que concorreu (...) (78%) e, em especial, presidente (68%) (...), normalmente sem qualquer formação específica em gestão escolar (43%) ou com uma formação incompleta (15%).” (Barroso, 1995b: 9).

Entre os traços distintivos constantes desse retrato, com quase 20 anos, destacavam-se os seguintes elementos:

*“A elevada taxa de masculinização (...) não só em termos absolutos, mas tendo em conta a distribuição do corpo docente pelos dois géneros. (...).
A importância que a experiência, quer como professor, quer como titular de cargos de gestão, teve no processo de seleção (...).
A existência de fortes laços profissionais com a escola onde exercem funções, nomeadamente no exercício dos cargos de gestão (...).*

Ausência ou deficiente formação específica no domínio da gestão escolar, num número significativo de diretores executivos.” (id.: 9-11 e 51)

Feito este enquadramento sobre o perfil dos diretores, no caso concreto de Portugal, *“não há investigações significativas que permitam caracterizar profissionalmente os diretores das escolas e o modo como desenvolvem as suas funções”* (Barroso, 2005a: 152), estando a investigação, desenvolvida após o 25 de abril de 1974, *“associada, em particular, à análise de diferentes ‘modelos de gestão’ e ao modo como os professores chamados a desempenhar estes cargos constroem a sua identidade profissional e exercem a sua função, muitas vezes no quadro de abordagens biográficas”* (id.: 145).

Entre a investigação desenvolvida em Portugal destaca-se um estudo comparativo realizado por Barroso e Sjorslev (1991), relacionado com as estruturas de administração das escolas primárias e secundárias da então Comunidade Económica Europeia, o qual deu importantes indicadores sobre a atividade do *“chefe de estabelecimento”* (forma como é denominado o diretor de escola nessa investigação), organizando-se em torno de quatro grandes domínios (id.: 100/101):

- Administrativo e financeiro (gestão operacional): relacionado com o funcionamento quotidiano da escola, isto é, com definir metas e objectivos, planear, organizar, controlar, decidir, chefiar o pessoal e ainda com a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.
- Pedagógico e educativo: intervenção na organização e gestão global do currículo, na orientação das atividades de ensino-aprendizagem, no processo de avaliação dos alunos, na preparação e execução de medidas educativas específicas (experiências pedagógicas, inovação, atividades “extracurriculares”, etc.), na manutenção da disciplina e no acompanhamento escolar dos alunos.
- Relações humanas (internas – liderança e gestão de pessoal): motivação e animação de grupos e equipas de trabalho, liderança institucional, gestão de conflitos, desenvolvimento do pessoal docente e não-docente, condução de reuniões, difusão da informação, motivação dos profissionais.
- Relações externas: representação oficial da escola e relações com os pais, com a administração, com as outras escolas, com a autarquia, com outros serviços comunitários, com as empresas e associações culturais.

No seu estudo de 1995, Barroso apresentou aos 54 diretores executivos selecionados “15 domínios de competências relacionados com a gestão escolar, sendo-lhes solicitado que assinalassem se consideravam cada um deles como ‘principal ou secundário’” (id.: 25). Os domínios considerados “principais” pelos 47 respondentes (taxa de retorno de 87%) constam do quadro seguinte:

Quadro n.º 8 – “Número e percentagem de diretores executivos que consideram cada domínio de competências como ‘principal’” (Barroso, 1995b: 26-27).

DOMÍNIOS DE COMPETÊNCIAS	N.º	%
INTEGRAÇÃO (coordenar o trabalho da escola/agrupamento no seu conjunto)	47	100 %
INOVAÇÃO (fazer com que as inovações e as mudanças ocorram de maneira efetiva e adequada)	45	96%
MANTER-SE INFORMADO (sobre os aspectos relacionados com a educação, a nível local e nacional)	45	96%
PLANIFICAÇÃO (preparar o futuro, avaliar, planificar e decidir prioridades)	43	91%
GESTÃO DE RECURSOS (tempo, dinheiro, pessoas, equipamento, edifícios)	40	85%
COMUNICAÇÃO COM OS PAIS E COMUNIDADE EM GERAL (comunicar e estabelecer relações com os pais e comunidade em geral)	40	85%
LIDERANÇA (exercer liderança sobre o trabalho realizado na escola/agrupamento)	36	77%
ORGANIZAÇÃO (organizar e controlar sistemas e estruturas para a gestão do currículo, atividades extra curriculares e para os aspectos administrativos)	36	77%
AVALIAÇÃO (avaliar a eficácia das políticas, dos métodos e do trabalho realizado)	36	77%
GESTÃO DE PESSOAL (seleção, classificação, supervisão, disciplina, desenvolvimento e formação)	33	70%
GESTÃO DE RELAÇÕES (gerir relações interpessoais, entre grupos e no interior de cada grupo)	32	68%

DOMÍNIOS DE COMPETÊNCIAS	N.º	%
FILOSOFIA (desenvolver uma base filosófica para a definição das políticas, das metas e dos objectivos)	31	66%
COMUNICAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO (comunicar e estabelecer relações com a administração central e regional)	27	57%
GESTÃO DE SI MESMO (gerir o “stress”, o tempo, as relações pessoais, a saúde)	25	53%
GESTÃO DE ALUNOS (contactos, disciplina, comunicação, orientação, apoio)	20	43%

Em 2007, Cesaltina Nogueira aplicou a mesma grelha usada por Barroso, (acrescentou a competência “*Comunicação com o meio local: outros serviços, empresas*”) a uma amostra formada por 20 diretores de escola, tendo-lhes pedido que seleccionassem as cinco competências que consideravam ser “*mais importantes para um bom desempenho do cargo*” (Nogueira, 2007: 123). Fazendo uma comparação com o estudo de Barroso, Nogueira concluiu existir:

“grande semelhança entre as competências que (...) consideram mais importantes para um bom desempenho do cargo. Continuam a privilegiar a ‘Planificação’; ‘Integração’; ‘Organização’; ‘Inovação’; ‘Avaliação’; Gestão dos recursos’; mas a ‘Liderança’ é agora assumida como a competência mais importante para a grande maioria dos inquiridos.” (id.: 125)

Este estudo apresenta uma recomposição dos domínios tidos como mais importantes. De facto, comparando estes resultados com os do estudo de Barroso: “Liderança” e “Organização”, passam na investigação de Nogueira, respetivamente, do 7.º para o 1.º lugar⁴⁸ e do 12.º para o 4.º lugar (subidas muito significativas). Pelo contrário, a “Gestão de Recursos” desce do 5.º para 7.º lugar e “Manter-se informado” regista uma perda significativa de relevância (do 3.º para o 11.º lugar).

Independentemente destas modificações, podemos concluir que a função do diretor é composta por um conjunto de tarefas/funções que torna essa atividade em algo muito exigente, acrescida ainda da característica dele “*realizar tudo isto sob a pressão de um quotidiano pouco menos que alucinante, dominado pela reatividade, a apelar mais à*

⁴⁸ Curiosamente, um ano após esta investigação, a “Liderança” passa a assumir uma importante relevância na legislação (DL 75/2008), relacionada com a administração e gestão da escola.

intuição do que à reflexão para a tomada de decisões, mesmo no que diz respeito às mais importantes.” (Matos, 2005: 303).

Para além dos aspetos atrás referidos, é de registar, novamente, a crescente complexidade que é inerente ao desempenho desta função, relacionada com o grande número de responsabilidades que recai sobre o diretor em Portugal. De facto, ele é visto como sendo um elemento fundamental na escola, mantendo-se, por isso, atuais as palavras de Barroso e Sjorslev (1991: 97) apresentadas há mais de vinte anos:

“É ele o responsável pelo bom funcionamento da escola, pelo cumprimento das normas, pela realização dos objectivos, pela execução das atividades, pelo controlo da disciplina. É o ‘Diretor’, o ‘Chefe’, o ‘Líder’, o ‘Principal’, o ‘Presidente’.

A posição estratégica que ocupa no seio das diferentes estruturas assegura-lhe um controlo real sobre a organização e, muitas vezes, um poder maior do que aquele que lhe é formalmente atribuído pela legislação. É ele que detém a informação fundamental para a tomada de decisão e pode utilizá-la para influenciar o funcionamento dos outros órgãos.”

As transformações ocorridas em Portugal no perfil e funções do diretor não são muito diferentes das que ocorreram noutros países, acreditando-se também que o diretor desempenha um papel fundamental na eficácia da escola (Sammons, Hilman e Mortimore, 1995), no seu desenvolvimento e melhoria (Bolívar, 2010), rumo a outro tipo de escola (Cuban, 1993). Tal significa a promoção de uma qualidade (Southworth, 1998) global que passa, obrigatoriamente, pela melhoria dos resultados de aprendizagem (Bolívar, 2006).

Este objetivo implica dar um particular destaque ao reforço das competências e das práticas do corpo docente (Fullan, 2003), melhorando os processos de ensino-aprendizagem (Bolívar, 2011), o que significa ter uma especial atenção relativamente aos grupos “profissionais” (professores e alunos) que agem no seu interior (Sergiovanni, 1991), mas também exercer influência sobre os grupos (Bruman, 1997) que atuam e interagem com a escola. Deste modo, o diretor tem de exercer uma liderança instrucional mas também transformacional (Hammond, Meyersin, Debra e LaPointe, 2010) rumo ao desenvolvimento da autonomia da escola (Pont, Nusche e Moorman, 2008), aumentando o seu espaço de ação (Barrère, 2006) e, como tal, assumindo novas responsabilidades que passam também pelo recrutamento de docentes (Schleicher, 2012).

De facto, também em Portugal, a direção das escolas parece ter-se tornado numa prioridade da agenda de política educativa (Pont, Nusche e Moorman, 2008), passando também os diretores a serem vistos como uma espécie de “*fórmula mágica*” (English, 2011) para a mudança e o sucesso do sistema educativo relacionado com a educação obrigatória.

Todas estas modificações ocorrem também independentemente das alterações do quadro legal e das “pressões” do Estado, através de um processo de acumulação sucessiva, mas também do modo como os diretores se relacionam com o seu cargo e a sua função, o que nos transporta para uma realidade que, não sendo homogénea, decorre também do modo como o diretor se relaciona com o seu perfil e incorpora as “pressões” que sente serem colocadas sobre a sua função e o seu desempenho.

Concluindo (reforçando), a mudança educativa deverá passar por assumir que *“possibilitar a autonomia das escolas pode contribuir para a sua dinamização, ao promover níveis mais elevados de compromisso com a educação de que são responsáveis”* (Bolívar, 2003: 280). A incorporando da gestão escolar nesse processo (de lenta mutação no nosso país), implica a construção de um novo perfil identitário do gestor escolar, assumindo-se a direção das escolas como uma área determinante para a consecução do objetivo de melhoria da educação e da criação de uma nova realidade, fortemente vinculada aos contextos locais e à implementação de novos processos de aprendizagem-ensino. *“Resta saber se, com base nestes ensinamentos e propostas, é possível e desejável conceber um programa de formação que ajude os diretores de escola a tornarem-se mais eficazes.”* (Lima J., 2011: 40)

3. A IDENTIDADE PROFISSIONAL DO DIRETOR

As alterações no perfil, funções e papéis do diretor de escola, referidas no ponto anterior, afetam as representações que os diretores têm sobre a sua identidade profissional.

Ao falarmos de identidade *“é necessário estabelecer a diferença entre identidade e o que tradicionalmente os sociólogos têm denominado de papéis e conjuntos de papéis.”* Para tal, diremos que, *“as identidades organizam os significados, enquanto que os papéis organizam as funções”*, devendo “significado” ser entendido como *“a identificação simbólica, por parte de um ator social, da finalidade da ação praticada por esse ator.”* (Castells, 2007: 3).

Esta importante diferenciação não reduz a dificuldade que é abordarmos o tema identitário, pois a identidade é um conceito polissémico, de difícil definição. Na realidade, como refere Erikson, citado por Dubar (1997: 103), *“quanto mais se escreve sobre este tema, mais as palavras instauram uma limitação à volta de uma realidade tão insondável*

como invasora de todo o espaço”, já que a identidade nunca está concluída, passando por crises ou por *“fissuras internas do eu”* (id.: 104). Talvez por isso, Castells (2007: 9) entende identidade como *“o processo de construção do significado com base num atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o qual prevalece sobre outras formas de significado”*.

Por isso, podemos afirmar que a identidade se constrói através de um ato reflexivo de procura de significados para a ação bem como de enquadramento do Eu e de “encontro” desses significados, percecionados ao longo do processo de desenvolvimento identitário. Como tal, a formação da identidade é um constructo, que se forma na “descoberta” de sentidos que dão um sentido à forma de estar e de agir do indivíduo. Concluindo, a identidade é:

“um sistema dinâmico de sentimentos e de representações pelas quais o ator social, individual e colectivo, orienta as suas condutas, organiza os seus projetos, constrói a sua história, procura resolver as contradições e ultrapassar os conflitos, em função de determinações diversas ligadas às condições de vida, às relações de poder em que se encontra implicado, em relações constantes com outros atores sociais sem os quais ele não pode nem redefinir-se nem reconhecer-se” (Tap, 1980: 11-12)

É este processo de relação do indivíduo com outros atores que promove uma dualidade entre si mesmo e o outro, provocadora das referidas “fissuras do eu” e construtora de identidade(s), até porque:

“identidade para si e para o outro são inseparáveis e estão ligadas de uma forma problemática. Inseparáveis porque a identidade para si é correlativa do Outro e do seu reconhecimento: eu só sei quem sou através do olhar do Outro. Problemática porque “a experiência do outro nunca é diretamente vivida por si... de tal forma que nos apoiamos nas nossas comunicações para nos informarmos sobre a identidade que o outro nos atribui... e, portanto, para forjarmos uma identidade para nós próprios” (Laing, citado por Dubar, 1997: 104)

Finalmente, esta relação entre “Eu e o(s) Outro(s)” faz com que nunca haja a certeza de que a identidade que se constrói para si próprio seja coincidente com aquela que outros “me” conferem.

É importante ter em consideração este pano de fundo sobre o processo de construção identitária pois ele tem influência, como não podia deixar de ser, sobre o campo específico da construção de uma identidade profissional, a qual se forma através do estabelecimento de relações de trabalho, isto é, do desenvolvimento de interações relacionadas com o jogo de atores que intervêm numa organização. Dito de outro modo, “a

identidade no trabalho baseia-se em representações colectivas diferentes, que constroem atores no sistema social da empresa” (Sainsaulieu, citado por Dubar, 1997: 115) ou da organização.

Por outro lado, o *“investimento num espaço de reconhecimento identitário está intimamente dependente da natureza das relações de poder neste espaço, do lugar que o indivíduo ocupa e do seu grupo de pertença”* (Dubar, 1997: 117). Sabendo que o cargo de diretor de escola em Portugal tem sido sempre ocupado por um professor, que ele não constitui uma profissão, nem o desenvolvimento de uma carreira independente da de “ser professor”, o diretor de escola em Portugal continuará a ver-se a si próprio como um docente? Será que é essa a imagem que os diretores têm de si próprios ou será que, ao fim de todos os anos passados fora do ato docente, o diretor de escola terá começado a configurar outra identidade profissional para si mesmo?

Para podermos realizar esta análise, é importante termos presente que na construção de uma identidade profissional os indivíduos entram em relações de trabalho, participando de uma ou de outra forma nas atividades colectivas das organizações, intervindo de um modo ou de outro no jogo de atores e que as lógicas de ação que se desenvolvem no seio de uma organização são *“estruturada[s] pela dupla oposição individual/colectivo e oposição/aliança”*, determinando, assim, o modo como os indivíduos se expressam enquanto profissionais, bem como as suas *“posições identitárias”* (id.: 116-117). Por outro lado, esse processo de construção da identidade profissional é, ainda, regulado pelas características fundamentais da ação humana (Parsons, 1937: 50):

- *“é orientada por objectivos (goals) que implicam antecipações por parte do ator;*
- *desenvolve[-se] em situações estruturadas por recursos;*
- *é regulada por normas que guiam a relação do ator com os meios;*
- *implica uma motivação, um gasto de energia que se aplica à relação do ator com o objectivo que ele persegue.”*

No âmbito da identidade profissional do diretor de escola, a única investigação realizada neste âmbito em Portugal (“gestor escolar”, como refere), concluiu que *“as identidades atribuídas são ambíguas”*, sobressaindo *“diferentes visões de escola”* e predominando *“o projeto pessoal, ele próprio, na maior parte dos casos pouco transparente”* (Diogo, 1999: 154). Dos discursos produzidos pelos entrevistados, o investigador afirma que *“parece possível distinguir entre três tipos identitários diferentes”* (id.: 155-157):

- *“Individual-institucional”*: Projeto pessoal pouco explícito, com um entendimento da liderança como chefia ou comando onnipresente. Linguagem de rigor e de exigência, com apelo sistemático à disciplina e ao cumprimento dos deveres.
- *“Doméstico-relacional”*: Ausência de um projeto educativo. Preocupação dominante com o equilíbrio e a ordem internas da escola. Moderador e árbitro dos conflitos, nomeadamente entre as exigências do Ministério e os interesses dos professores (pacificação interna). Cuidado particular com a resolução dos problemas de natureza administrativa e financeira.
- *“Militante-voluntarista”*: Projeto com uma intencionalidade sociopolítica marcante. Liderança orientada para a mudança da escola. Desvalorização dos órgãos e reuniões formais, valorizando, portanto, o contacto quotidiano e informal. Seleção de interlocutores privilegiados a quem estimula e dá visibilidade.

Analisando o conteúdo da categorização identitária produzida nessa investigação, parece poder concluir-se que a identidade do gestor escolar tem sido formada, exclusivamente, no contexto da “sua escola”, ficando, essencialmente confinada a esse âmbito mais local, o que, aliás, não é de estranhar, já que essa investigação se centrou nesse contexto.

Contudo, na investigação que nos propomos fazer, introduzimos uma outra variável de contexto, a partir do momento em que é criado o Conselho das Escolas. Na verdade, a criação do Conselho veio construir um novo espaço para a interação dos diretores com os seus colegas e com as próprias autoridades do Ministério da Educação, o que, certamente, terá tido consequências no modo como os diretores se vêm a si próprios, percecionam as suas funções e configuram a sua identidade profissional.

4. O CONSELHO DAS ESCOLAS

O Conselho das Escolas (CE) foi criado a 29 de março de 2007 através do Decreto Regulamentar n.º 32/2007, que o define como um:

“órgão consultivo do Ministério da Educação no que respeita à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário (...) [que] assegura, também, a

adequada representação dos estabelecimentos de educação da rede pública, dando-se, assim, vida a uma instância representativa capaz de contribuir para uma participação mais efetiva das escolas na definição da política educativa para este segmento específico do nosso sistema educativo.” (preâmbulo)

Assim, contata-se a atribuição de novos poderes, de mais responsabilidades e de uma intervenção, conjuntamente com o poder político, ao diretor de escola, o que pode ser visto como fazendo parte de uma concepção que atribui a este ator um papel determinante na modernização do sistema educativo, na autonomia da escola e no seu redimensionamento, ou seja, no processo de regulação local da educação.

A criação do CE pode, ainda, dar mais força à ideia de que *“a atual difusão, no domínio educativo, do termo ‘regulação’ está ligado, em geral, ao objectivo de consagrar, simbolicamente, um outro estatuto à intervenção do Estado na condução das políticas públicas”* (Barroso, 2005b: 727). De facto, ao dar relevo à instância individual, o Estado parece querer atribuir aos responsáveis pela administração e gestão da escola um papel de interlocutor (privilegiado) na definição da política educativa, deixando de os conceber como meros aplicadores das medidas previamente definidas centralmente. Como tal, o CE pode ser entendido como pertencendo a uma mudança de orientação na condução das políticas públicas, integrando-se na tendência de alteração de formas de regulação e formas de governo, no quadro daquilo que tem vindo a ser designado como “nova gestão pública”.

Essa função consultiva, exercida por *“60 presidentes de conselhos executivos das escolas eleitos”* (art. 3.º), em Portugal continental com essa finalidade, está explicitada no articulado do DR 32/2007, sendo-lhes outorgado um conjunto de atribuições (art. 2.º, n.º 2 e n.º 3) inerentes ao funcionamento do órgão:

- “a) Assegurar a representação das escolas;*
- b) Participar na definição da política educativa para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário;*
- c) Pronunciar-se sobre os projetos de diplomas legislativos e regulamentares diretamente respeitantes à educação pré-escolar e aos ensinos básico e secundário;*
- d) Elaborar propostas de legislação ou regulamentação;*
- e) Pronunciar-se sobre todas as demais questões, designadamente de natureza administrativa e financeira, que se revistam de superior relevância pública para a consecução dos objectivos definidos pela Lei de Bases do Sistema Educativo para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário;*
- f) Contribuir para o desenvolvimento do ensino e da cultura e, em geral, para a dignificação das funções da escola e do estatuto de todos os membros da comunidade educativa.*

3 – O CE deve ainda ser obrigatoriamente ouvido sobre tudo quanto diga respeito à reestruturação da rede pública de estabelecimentos de educação, sendo chamado a pronunciar-se, designadamente, sobre a sua criação, integração, modificação e extinção.”

A formação do CE promovia, por outro lado, um novo tipo de interação entre os diretores de escola, já que a preparação do processo eleitoral com vista à constituição de listas implicava o desenvolvimento de uma atuação mais abrangente. Na realidade, os círculos eleitorais, *“coincidentes com as áreas dos distritos administrativos do continente”* (art. 4.º, n.º 1), faziam com que os diretores alargassem a sua zona habitual de contactos e desenvolvessem, potencialmente, uma ação completamente nova. Os diretores do CE representariam, junto do poder político, as escolas que passariam a pertencer ao seu “círculo eleitoral” e que, como tal, constituiriam “a sua nova esfera de influência”. Não só o seu espaço de responsabilidade iria aumentar (deixava só de ser exclusivamente “a sua escola”) como essa representação assumiria um cariz distinto (político em vez de meramente administrativo).

O processo de formação deste órgão levou à constituição de 45 listas, organizadas pelos 18 distritos do Continente, da seguinte forma:

Quadro n.º 9 – Número de listas e de candidatos a eleger para o CE (2007-2010)

ZONAS	DISTRITOS	LISTAS	CONSELHEIROS
Norte	Viana do Castelo	1	1
	Braga	3	6
	Vila Real	2	2
	Bragança	2	1
	Porto	4	11
Centro	Aveiro	2	5
	Viseu	2	3
	Guarda	1	1
	Coimbra	3	3
	Castelo Branco	2	1
	Leiria	2	3
	Santarém	3	3
	Portalegre	2	1
Sul	Lisboa	8	10
	Évora	1	1
	Setúbal	3	4
	Beja	2	1
	Faro	2	3

Retirando o caso dos distritos de Viana do Castelo, Guarda e Évora, onde o cabeça da única lista a concurso tinha garantida a sua eleição, nos outros 15 distritos este processo de candidatura ao CE abriu, muito provavelmente, um tipo de relação até então inexistente ou pouco desenvolvida nesses diretores. Pela primeira vez, de um modo formal, a ligação que esses diretores teriam de estabelecer com os seus colegas diretores de outras escolas extravasava a sua habitual área de influência (a sua escola).

Mesmo que a interação decorrente da candidatura ao CE não proporcionasse um outro tipo de relação entre os diretores, o trabalho relacionado com o funcionamento do Conselho certamente iria fazê-lo, tanto territorialmente (zonas), como nacionalmente (relação entre os elementos das várias zonas do continente e deles com o poder político). Essa nova dinâmica colocava a possibilidade da interação promovida pelo trabalho e pelos contactos no âmbito do funcionamento do Conselho promover, tanto uma alteração no papel como na identidade profissional desses diretores, o que é uma hipótese de trabalho, não só pertinente, como adequada. Na realidade, como refere Anselm Strauss (1999), novos processos de interação entre pessoas e de desenvolvimento de *status* podem provocar uma mudança identitária, independentemente da sua durabilidade ou não.

A criação do Conselho das Escolas integra-se, assim, na transformação dos modos de regulação e na sua influência na evolução da gestão escolar (referidos no capítulo 1), bem como nas transformações do perfil e funções dos diretores das escolas analisados no presente capítulo. Deste modo, os pressupostos, argumentos e contexto em que o órgão foi criado traduzem um conjunto de modificações relacionado com a evolução do modo de expressar a regulação institucional da educação em Portugal, de entender o papel da escola na sociedade portuguesa, de relevar a importância que a gestão escolar tem nesse processo e de conceber o contributo que o diretor pode dar nesse âmbito.

A constituição do Conselho das Escolas parece inserir-se, igualmente, numa estratégia de redução do poder das estruturas intermédias formais desconcentradas (Direções Regionais de Educação – atuais Direções de Serviços), existentes entre a administração central (Ministério da Educação) e as escolas. Ao criar este espaço de interação onde o lançamento de medidas políticas é debatido com os diretores, constroem-se canais diretos de articulação entre estes e o ME, transformando aqueles atores em mediadores do seu lançamento (potencialmente em situação de paralelismo com os diretores dessas estruturas intermédias do Ministério). Assim, os diretores passam a desempenhar um papel que descola do de meros aplicadores dependentes do controle central e controlados diretamente por essas estruturas desconcentradas. Tal relativiza a

importância e o papel das estruturas intermédias do ME e, por outro lado, transforma os diretores em interlocutores privilegiados da decisão política.

A criação do CE parece inserir-se também numa estratégia que reduz o poder dos sindicatos, retirando protagonismo às suas estruturas. O facto dos diretores passarem a ser um novo interlocutor, com uma eventual intervenção de tipo negocial, pode desenvolver o receio de que o papel destas organizações diminua de importância nesse âmbito, como o conteúdo (excerto) do comunicado da Federação Nacional de Professores (FENPROF), datado de maio de 2007,⁴⁹ de reação ao DR 32/2007, é bem elucidativo (negritos constantes do texto original):

“Por considerar que devem ser asseguradas as condições para que as escolas sejam efetivamente consultadas e possam participar, de forma regular e consequente, na definição e implementação das políticas educativas, a FENPROF rejeita a criação de qualquer estrutura que, sob a capa do alargamento da participação, seja apenas uma forma de legitimar políticas e de recentralizar o controlo administrativo sobre os estabelecimentos de educação e de ensino. A FENPROF desafia o Ministério da Educação a criar, isso sim, a nível regional, os espaços de participação da comunidade educativa, consagrados na Lei de Bases do Sistema Educativo, e que os sucessivos governos têm omitido.

A institucionalização do Conselho das Escolas resulta, por um lado, de uma decisão do poder político, que impôs unilateralmente todas as regras de constituição e funcionamento deste órgão. Por outro lado, todo este processo aponta para a criação de uma estrutura que visa, essencialmente:

- o reforço do controlo da administração sobre as escolas, através de uma estrutura onde alguns presidentes dos Conselhos Executivos podem vir a assumir menos o papel de representação das escolas, e mais o de último elo da cadeia hierárquica do ME, que procura transferir para o interior das escolas tensões resultantes da aplicação de orientações decididas centralmente;

- a marginalização dos Sindicatos e a menorização do seu papel, assim como de outras organizações com competências atribuídas nessas áreas, procurando limitar os seus espaços de intervenção e participação com uma alegada "auscultação" prévia das posições apresentadas como sendo das escolas.

A FENPROF, enquanto legítima representante dos docentes, afirma que a instituição deste órgão consultivo do ME nunca poderá pôr em causa o direito de participação dos professores na definição da política educativa, consagrado no Estatuto da Carreira Docente.

Da mesma forma, a FENPROF não aceitará que o ME venha a procurar condicionar futuros processos negociais, alegando que as suas propostas estão legitimadas por uma "consulta" às escolas, feita nos termos em que é proposta.

⁴⁹ Publicado no sítio do Sindicato dos Professores do Norte, com o título “Um Conselho para legitimar políticas?” (<http://www.spn.pt/?aba=27&mid=115&cat=4&doc=1528>, acedido em janeiro de 2009)

*Reiterando a sua recusa das tentativas de sucessivos Governos de limitar a intervenção e negociação dos Sindicatos ao plano estritamente socioprofissional, a **FENPROF** reafirma, no respeito pela história do associativismo docente em Portugal e pelas regras de um Estado de direito democrático, a sua exigência de ser parceira ativa em todas as matérias que dizem respeito à escola e à educação.”*

Considerando os aspetos referidos, o CE pode ser considerado como um bom analisador, não só, das políticas educativas e da emergência de novos modos de regulação do Estado, como, complementarmente, da influência que a interação desenvolvida no seio do órgão (relação entre os diretores e com o poder político aí representado) pode ter tido: (1) na definição da política educativa; (2) na modificação de protagonismos negociais relacionados com a implementação das políticas educativas; (3) na dinâmica interna estabelecida entre os diretores e (4) no processo de construção da identidade profissional do diretor de escola.

São este os principais eixos de análise da investigação que foi desenvolvida na presente tese, a partir de entrevistas aos sessenta membros do Conselho das Escolas no período entre julho de 2009 e janeiro de 2011.

CAPÍTULO 3

Metodologia

1. PROBLEMÁTICA

De acordo com o quadro teórico anteriormente referido, a tese baseia-se numa problemática que assenta na relação entre a transformação dos processos de regulação política e as modificações que ocorrem do perfil profissional e nos papéis desempenhados pelo diretor de escola. Nesse sentido, o recurso aos diretores que são membros do Conselho das Escolas, revelou-se estrategicamente importante para se perceber a possível transformação no modo como eles exercem os seus cargos. Apesar de incidir sobre a atualidade, a investigação apela à memória destes informantes privilegiados desde o período após o 25 de abril de 1974, em particular a partir do momento em que eles tomaram contacto com a mundo da gestão escolar.

Como vimos, a criação do CE insere-se no processo de alteração dos modos de regulação das políticas públicas que se expressam também ao nível da gestão escolar, sendo, por isso, este órgão consultivo do Ministério da Educação um local pertinente para funcionar como analisador dessas transformações. Por um lado, percebendo o modo como elas se expressam e as suas características principais neste domínio da ação política. Por outro, face ao processo de aprendizagem em que estiveram envolvidos, considerando esses diretores como bons analisadores das transformações ocorridas na gestão escolar.

É importante ter presente que o CE, ao ter essa função consultiva, funciona como o espaço onde se expressa a mudança de orientação anteriormente referida, ou seja, deixar de conceber o diretor de escola como mero aplicador das medidas de política educativa pensadas centralmente, para passar a entendê-lo como um interlocutor privilegiado na construção da própria política, nomeadamente no processo de auscultação prévio à sua aplicação. Deste modo, passou também a ser formalmente reconhecido ao diretor de escola (através destes representantes) um importante papel na chamada “*regulação de proximidade*”, um modo de regulação local da ação educativa onde a “*figura da mediação*”

(Dutercq, 2002) é determinante, exercendo o que poderá ser associado a uma espécie de magistratura de influência, ou seja, à

“capacidade de fazer a ligação entre os dois espaços de ação e de produção de um sentido específico: o global e o sectorial. (...) espaços [que se definem] por horizontes e temporalidades diferentes: a referência ao tempo e ao espaço não é o mesmo. Os mediadores são os agentes que vão encarnar a relação complexa entre os constrangimentos do global e a autonomia setorial. É nisso que eles são os mediadores da mudança.” (Muller, 2005: 183)

Por outro lado, considerando que os diretores do CE foram eleitos pelos seus pares, constituem uma amostra significativa, cuja importância decorre desse processo de seleção e da confiança que neles foi depositada. Essa característica, associada ao facto de serem informantes privilegiados de um conjunto de transformações que ocorreram no próprio período em que o CE foi criado, aumenta a possibilidade de, através deles, se conseguir obter um conhecimento mais concreto sobre o trabalho dos gestores escolares e identificarem-se as principais linhas de força que compõe atualmente o seu trabalho, as dificuldades e desafios que lhe são inerentes e as transformações que se expressam na área da gestão escolar. Resumindo: há uma alteração nos modos de regulação e isso tem influência na forma como os diretores exercem os seus cargos. O CE enquadra-se nessa alteração e, como tal, o testemunho dos diretores que integram esse Conselho pode ser um bom analisador das transformações ocorridas nesse domínio.

2. TIPO DE INVESTIGAÇÃO E OPÇÃO METODOLÓGICA

Considerando a problemática exposta, o facto de se centrar a investigação na opinião dos diretores do CE e no exercício do seu cargo, faz com que ela seja percorrida por uma abordagem próxima do interacionismo simbólico (abordagem sociológica das relações humanas), particularmente em duas das suas premissas:

1. *“os seres humanos atuam em relação às coisas com base nos significados que elas têm para eles. (...)”*
2. *o significado dessas coisas deriva, ou surge, da interação social que cada um tem com os companheiros.” (Blumer, 1986: 2)*

Tendo em consideração estes aspetos, a investigação enquadra-se num paradigma de tipo qualitativo. Na realidade, mais do que se concluir do número de diretores que, por exemplo, identificam ou usam uma determinada estratégia de ação ou expressam uma certa opinião, um aspeto que até poderá evidenciar-se como relevante, o que importa, essencialmente, é identificar o tipo de manifestações regulatórias que se expressam e a diversidade de posições, entendimentos e atuações (no contexto do CE e da escola) que lhes estão associadas. Como tal, a riqueza inerente ao processo de interpretação e de expressão do sentir só pode ser captado pelo poder da dimensão qualitativa, já que este tipo de investigação tem inerentes dois

“objetivos intelectuais (...) em relação aos quais os estudos qualitativos são particularmente úteis:

- Perceber o significado, para os participantes no estudo, dos eventos, situações e ações em que estão envolvidos, e do que relatam das suas vidas e experiências. (...)*
- Compreender o contexto particular em que os participantes agem e a influência que esse contexto tem nas suas ações.” (Maxwell, 2008: 221)*

Finalmente, a qualidade desses modos de entender e de agir (os significados percebidos que estão na base da ação) e o próprio processo de aprendizagem desenvolvido na escola e dentro do CE poderá ter influenciado também o modo como estes diretores se veem a si próprios no desempenho das suas funções.

3. EIXOS DE ANÁLISE E QUESTÕES DE PESQUISA

Considerando o que foi apresentado, a questão central de pesquisa geradora da investigação foi:

- De que modo a criação do Conselho das Escolas e a dinâmica que lhe estará associada revelam uma alteração nos modos de regulação institucional da gestão escolar em Portugal e têm influência no modo como os diretores entendem e desempenham o seu papel, bem como na (re)construção das suas identidades profissionais?

Como referem Quivy e Campenhoudt, (1995: 103), *“a pergunta de partida tornar-se-á verdadeiramente a pergunta central da investigação, na qual se resumirá o objetivo do trabalho.”*

Considerando essa interrogação, os objetivos do estudo foram:

- Analisar o processo de intervenção dos diretores do CE na gestão da sua escola (exercício do cargo), as suas características e o modo como ele contribuiu para a configuração do seu perfil pessoal e a construção da sua identidade profissional.
- Conhecer a dinâmica regulatória desenvolvida no seio do CE.
- Analisar os efeitos que a participação no CE, teve no modo como os diretores entendem a sua função e no processo de construção da sua identidade profissional.

Para dar resposta a estes objetivos, definiram-se três grandes eixos de análise e respetivos objetivos de pesquisa:

1. OS DIRETORES, MEMBROS DO CONSELHO DAS ESCOLAS
 - Identificar o perfil profissional dos diretores, membros do CE.
 - Conhecer a ação dos diretores no seio das suas escolas.
2. A INTERPRETAÇÃO DA MEDIDA POLÍTICA “CONSELHO DAS ESCOLAS”
 - Compreender que motivos os diretores pensam estar na génese da decisão política que levou à criação do órgão.
 - Identificar as expetativas que têm relativamente ao funcionamento do CE.
3. O CONSELHO DAS ESCOLAS COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E A SUA INFLUÊNCIA NO MODO COMO A FUNÇÃO DE DIRETOR E A IDENTIDADE PROFISSIONAL SÃO PERCECIONADAS
 - Identificar a dinâmica regulatória presente no funcionamento do órgão.
 - Detetar a influência que a participação no CE tem no modo do diretor entender a sua função e no processo de (re)construção identitária, enquanto “profissional” da gestão escolar.

Cada um destes eixos de análise foi desdobrado nas seguintes questões de pesquisa:

1. OS DIRETORES, MEMBROS DO CONSELHO DAS ESCOLAS

- Qual o perfil dos diretores de escola aí presentes?
- Como analisam a criação do órgão?
- Que expectativas têm relativamente à sua ação neste âmbito?
- Que desafios se colocam atualmente à direção de uma escola?

2. A INTERPRETAÇÃO DA MEDIDA POLÍTICA “CONSELHO DAS ESCOLAS”

- Qual pensam ser a fundamentação da medida política?
- Que objectivos o Ministério da Educação pretenderá atingir com a criação do CE?

3. A INTERAÇÃO GERADA NO CONSELHO DAS ESCOLAS

- A relação estabelecida entre os diretores e os atores do poder político central expressa alguma alteração no processo de regulação institucional da gestão escolar, com influência na definição da política educativa?
- A interação entre os diretores promove novas dinâmicas territoriais com os outros diretores de escolas?
- Que impacto o CE tem no processo de (re)construção identitária do diretor?

Tendo em consideração a pergunta de partida, os eixos de análise e o paradigma de tipo interpretativo em que se enquadra, o trabalho empírico teve como suporte duas técnicas de recolha de dados: questionário e entrevista, aplicadas a cada um dos sessenta inquiridos.

O questionário consistiu num pequeno documento (*ver anexo 2*) cujo preenchimento ocorreu antes da realização da entrevista. O seus objetivos foram: (1) obter um conjunto de dados que permitissem caracterizar rapidamente cada um dos entrevistados, fornecendo informações que poderiam ser mobilizadas no desenvolvimento da entrevista e (2) obter dados que permitissem, através do seu cruzamento, extrair conclusões sobre o perfil dos diretores do CE.

A entrevista constituiu a principal técnica de recolha de informação, o que é totalmente justificável tendo em consideração o campo de estudo, os objetivos da investigação e as características da população a inquirir. Na realidade, esse é o modo mais adequado para se obter uma informação mais abrangente sobre as situações que os diretores foram vivendo no contexto do estudo.

4. A ENTREVISTA

Na investigação qualitativa, a entrevista pode ser a técnica dominante ou estar associada complementarmente a outras. Qualquer que seja o caso, as entrevistas qualitativas, segundo Bogdan e Biklen (1994), dividem-se em dois tipos: estruturadas e não estruturadas, o que, como o próprio nome indica, nos transporta para a existência, ou não, de um dispositivo previamente montado. Já Ghiglione e Matalon (1997) apelidam-nas de semidirecta e de não directiva. Adoptar-se-á aqui a categorização de Bogdan e Biklen.

Estes autores, a propósito da discussão sobre a maior eficácia dos dois tipos de categorização, avançam ainda com o conceito de entrevistas semiestruturadas, referindo que estas dão a *“certeza de se obter dados comparáveis entre os vários sujeitos, embora se perca a oportunidade de compreender como é que os próprios sujeitos estruturam o tópico em questão”* (Bogdan e Biklen, 1994: 135).

Afonso (2005: 98-99), ao sistematizar estes três tipos de entrevistas, refere que:

- Nas estruturadas há *“um esquema de codificação previamente estabelecido”*, o guião da entrevista é respeitado integralmente, *“de forma padronizada e sem desvios”* e o entrevistador aplica o dispositivo segundo *“regras muito estritas”* de comportamento pessoal.
- Nas não estruturadas a conversa faz-se *“à volta de temas ou grandes questões organizadoras do discurso, sem perguntas específicas e respostas codificadas”*, tendo as questões um nível de abertura muito grande, o que habitualmente, exige *“uma relação de confiança, empatia e segurança”* com o entrevistado.
- As semiestruturadas têm características intermédias. Partem do modelo da entrevista não estruturada mas *“os temas tendem a ser mais específicos”* e estão organizados por *“questões, itens ou tópicos”*. Por isso, o entrevistador usa o guião como um *“instrumento de gestão”* e não como um *“script teatral”*, próprio da entrevista estruturada.

Considerando estas características, a opção recaiu sobre a entrevista semiestruturada, realizada em profundidade (portanto, extensiva), pois pensou-se que essa seria a forma mais adequada de se conseguir obter o máximo de informação dos diretores do CE. Na realidade, este tipo de entrevista, também apelidado de *“parcialmente estandarizada”* (Flick, 2004: 107), permite dar uma resposta eficaz ao nível *“da escolha*

entre mencionar alguns assuntos dados no guião da entrevista e ao mesmo tempo serem abertos à maneira individual do entrevistado” (id.).

De facto, na investigação qualitativa, as entrevistas são usadas como forma de *“recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo”* (Bogdan e Biklen, 1994: 134) que o investigador pretende conhecer. Desta forma, ainda segundo os mesmos autores, trata-se de estabelecer um diálogo intencionado, normalmente entre duas pessoas, dirigido por uma delas (o entrevistador), com o objectivo de obter informações da outra (o entrevistado) sobre determinados assuntos.

O desenvolvimento desse processo implica o estabelecimento de *“uma relação mais próxima e subtil entre seres humanos do que pode ser percecionado à partida”* (Garrett, 1972: 4). Por isso mesmo, e para que a entrevista seja bem sucedida, isto é, para que possa corresponder aos objetivos que a determinaram, é exigida uma certa destreza relacional. A *“perícia na condução desta relação pode ser aumentada através do conhecimento dos fatores fundamentais que a envolvem”* (Bogdan e Biklen, 1994: 134). Assim, a entrevista pode ser vista como uma

“arte, uma skilled technique que pode ser melhorada e eventualmente aperfeiçoada em primeiro lugar através da sua prática contínua. Mas a mera prática não é suficiente. A destreza pode ser desenvolvida complementarmente só quando a prática é acompanhada pelo conhecimento sobre a entrevista e o estudo consciencioso sobre a sua própria prática.” (Garrett, 1972: id.: 5)

Para além de se ter optado por realizar entrevistas semiestruturadas e em profundidade (extensivas), é ainda de destacar que elas incluíram uma dimensão informativa e narrativa, exatamente pelo facto de se considerar os diretores do CE como informantes privilegiados do que se passou no seio do órgão, mas também devido a lhes ser proposta uma certa reflexão narrativa em alguns momentos da sua inquirição.

Apesar desta dimensão narrativa ter sido inspirada nos métodos autobiográficos e nas narrativas de vida, distingue-se claramente deles pois essas metodologias colocam o ator na situação de falante, sem qualquer tipo de interferência, para depois se reconstituir o seu discurso dentro dos parâmetros de análise pretendidos. Como tal, a dimensão narrativa usada nestas entrevistas não pretendeu ser autobiográfica, expressando-se unicamente quando se solicita aos diretores que contem as suas histórias enquanto tal e, assim, tenham uma visão diacrónica do seu percurso profissional na gestão escolar. Esse processo,

poderia facilitar ao entrevistado também a procura da sua “*identidade biográfica*”, já que significava “*contar [parte d]a história de uma vida.*” (Ricouer, 1995: 335).

De facto, como referem Pinson e Pala (2007: 571), a propósito da entrevista narrativa, esse cunho narrativo permite “*reconstituir os processos históricos de elaboração e de aplicação das políticas públicas*” o que, por outro lado, “*possibilita conhecer as práticas efetivas dos atores e as suas representações durante esse ato (uso compreensivo)*”, dimensão essa que pode ser aplicada, no caso da presente investigação, tanto no que diz respeito à análise de medidas de política educativa lançadas pelo XVII e XVIII governos constitucionais, como ao desenrolar da sua experiência na gestão escolar. Desse modo, Pinson e Pala manifestam-se contra a “*objeção mais corrente feita ao uso informativo, narrativo e retrospectivo das entrevistas em ciências sociais*”, segundo a qual “*as informações produzidas na entrevista sobre dados passados e o seu encadeamento, sobre as práticas nas quais os atores estiveram implicados, são pouco fiáveis*” (id.: 558), ressaltando a importância e a validade dessa abordagem.

Pensando globalmente no desenvolvimento das entrevistas, foi tido em consideração um conjunto de aspetos considerados de grande importância para melhorar a captação do conteúdo produzido:

- A “*arte de ouvir*”.

Segundo Garrett (1972: 40-41), trata-se de uma capacidade que assume uma particular relevância, constituindo “*uma das fundamentais operações de entrevistar*”. Para ser um bom ouvinte, o entrevistador não deve interromper o discurso do entrevistado mas, ao mesmo tempo, tem de ter consciência de que a falta de interação pode ser negativa, pois a “*ausência de resposta pode facilmente parecer, para quem fala, um reflexo de ausência de interesse*” (id.: 41). Deste modo, o desenvolvimento de uma interação, ponderada e adequada, entre entrevistador e entrevistado é de grande importância.

“*Toda a gente sabe por experiência própria que no contar de uma história as pessoas gostam de um ouvinte que indica, através de relevantes comentários ou questões, que ele reteve os pontos essenciais dessa narração (...). Esta atenção a importantes detalhes que não foram enfatizados dá ao contador da história a estimulante sensação de que o ouvinte não só quer, como está a, entender num grau pouco usual [(mais elevado)] o que ele tenta dizer.*” (id.)

Para o desenvolvimento de empatia, foram tidos também em consideração um conjunto de aspetos considerados por Bogdan e Bicklen (1994: 136-139) como muito

importantes para o sucesso do desenrolar de uma entrevista e que caracterizaremos como pertencendo à “arte de interagir”:

- A postura facial do entrevistador.

Através dela tinha de ficar sempre claro para o entrevistado que, mesmo nos seus momentos de maior silêncio, o entrevistador estava totalmente conectado com a informação que lhe estava a ser proporcionada.

Para isso foram usados sinais faciais, obviamente, adequados a cada situação (o seu uso indiscriminado e desajustado seria negativo), como acenos de cabeça, expressões faciais que revelassem interesse, como sorrisos (algumas gargalhadas chegaram a ocorrer...), etc.. Era fundamental que os entrevistados se sentissem completamente à vontade.

- Respeitar os momentos de silêncio.

Estes funcionaram, muitas vezes, como períodos de organização de ideias que, por isso, podiam ser de grande importância para a qualidade da informação recolhida.

- Não cortar uma resposta.

Quando o entrevistado fugisse ao tema, o interesse deveria manter-se presente, mesmo que essa fuga implicasse um arrastar da entrevista para além do tempo aconselhável (previsto pelo entrevistador). Nesses momentos, o entrevistador deveria usar da perícia suficiente para conseguir recentrar o tema, sem o atalhar deliberadamente.

- Usar de uma linguagem simples, isto é, evitar o uso de palavras complexas. De facto, *“a utilização de palavras relativamente difíceis afeta os inquiridos de muitas formas”* (Foddy, 1996: 45), já que estas:

“a) são mais suscetíveis de sofrer influências contextuais, uma vez que os inquiridos são forçados a procurar pistas não explícitas que permitam uma interpretação.

b) apresentam maior probabilidade de produzir respostas não comparáveis entre si, uma vez que os diferentes inquiridos podem basear-se em distintas dimensões do conceito em jogo, e;

c) são as que mais provavelmente autorizam interpretações (...) que os inquiridos modificam”. (id.)

- Solicitar esclarecimentos.

Por um lado, colocar as questões de um modo que nunca pudesse ser entendido como desacordo, desafio ou fruto de uma deficiente explicação do entrevistado, mas sim como uma necessidade do entrevistador, resultante de uma dificuldade de compreensão sua, de um interesse acrescido de esclarecimento ou de uma necessidade de aprofundamento sentida.

Previamente à realização de cada entrevista, foi solicitada autorização para o uso do gravador. Apesar deste aspeto já ter sido abordado durante o diálogo telefónico inicial, no qual a investigação foi explicada em linhas gerais e solicitada a realização da entrevista, era fundamental ter uma atitude que reforçasse esse aspeto. De facto, um gravador é sempre um instrumento intrusivo que pode intimidar o desenvolvimento aberto de uma entrevista. Nesse momento, cada entrevistado foi informado de que na transcrição da entrevista lhe iria atribuir um nome de código, que todas as referências que pudessem levar à sua identificação seriam alteradas com o objetivo de o inviabilizar e que essa transcrição lhe seria posteriormente enviada para que ele pudesse introduzir, se assim entendesse, as alterações que achasse por bem fazer, o que aconteceu num reduzido número de casos.

5. DESCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS

Os dados conhecidos antes do desenvolvimento da investigação permitiam saber que os entrevistados estavam espalhados por todo o território continental de acordo com um critério definido pelo Ministério da Educação (Decreto Regulamentar 32/2007), segundo o qual a composição do Conselho das Escolas estaria relacionada com a *“adequada representação das escolas de acordo com a respetiva distribuição distrital”* (art. 3º, n.º 2), critério esse que presidiu à sua distribuição pelo território continental de acordo com círculos eleitorais que correspondiam a cada um dos 18 distritos.

Quadro n.º 10 – Distribuição em Portugal (continental) dos diretores do CE.

DISTRITOS	REPRESENTANTES	DISTRITOS	REPRESENTANTES
Aveiro	5	Leiria	3
Beja	1	Lisboa	10
Braga	6	Portalegre	1
Bragança	1	Porto	12
Castelo Branco	1	Santarém	2
Coimbra	3	Setúbal	4
Évora	1	Viana do Castelo	1
Faro	3	Vila Real	2
Guarda	1	Viseu	3

De referir, ainda, que na sequência das primeiras reuniões do CE e da elaboração do regimento interno do órgão, os diretores foram organizados em três zonas, designadas de comissões regionais: Norte, Centro e Sul⁵⁰.

Considerando a composição do CE, a realização das entrevistas decorreu de norte a sul do continente, tendo este processo sido desenvolvido entre julho de 2009 e janeiro de 2011, de acordo com o seguinte quadro:

Quadro n.º 11 – Realização das entrevistas.

MOMENTOS	TOTAL	ZONAS (comissões regionais)		
		Norte	Centro	Sul
Julho de 2009	24	13	7	4
Dezembro de 2009	4	0	3	1
Fevereiro de 2010	7	0	4	3
Julho de 2010	15	3	3	9
Dezembro de 2010	4	3	1	0
Janeiro de 2011	5	2	1	2
Fevereiro de 2011	1	1	0	0

As entrevistas realizaram-se sempre na escola onde o diretor exercia as suas funções e, na grande maioria dos casos, no gabinete do próprio. Nos casos em que o diretor partilhava o seu espaço com a restante equipa de direção, foi usada um espaço destinado a reuniões da direção.

De referir, ainda, que o tempo médio de duração das entrevistas foi de 1h 21m 38s, tendo a maioria delas (41) situando-se entre os 76 e 105 minutos, sendo que a duração mais curta de 43m 21s e mais longa de 1h 55m 7s. Esta diferença de duração esteve relacionada com um princípio (já referido anteriormente) que o investigador decidiu adotar para todas as entrevistas, ou seja, nunca cortar o esquema de raciocínio do entrevistado, mesmo quando ele fugia para temas que nada tinham a ver com a objeto da investigação. Esta postura revelou-se muito benéfica para o bom desenvolvimento da investigação, pois permitiu criar um clima favorável à livre e despreocupada expressão de todos os entrevistados.

⁵⁰ NORTE: distritos de Braga, Bragança, Porto, Viana do Castelo e Vila Real; CENTRO: distritos de Aveiro, Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Leiria, Portalegre, Santarém e Viseu; SUL: distritos de Beja, Évora, Faro, Lisboa e Setúbal.

O facto de o investigador ser professor (1.º ciclo do ensino básico) e estar em atividade durante a recolha de informação, obrigou a que o processo de realização das entrevistas decorresse durante os momentos de interrupção da sua letiva, como consta no quadro anterior (n.º 11). Esta limitação na disponibilidade fez com que a recolha de informação se alargasse por um período de um ano e meio.

Os efeitos desse arco temporal implicaram, por um lado, que alguns diretores acabassem por ter uma experiência maior do que outros, concretamente no que diz respeito à sua intervenção do CE e, por outro, que aqueles que foram ouvidos primeiramente pudessem, entretanto, ter reformulado a sua posição em algumas matérias. Relativamente ao primeiro efeito, ele não deve ser considerado como podendo ter afetado a investigação e, consequentemente, a fiabilidade dos seus resultados, já que se considera que o período temporal em que ela se iniciou (dois anos após constituição do CE) deu, certamente, a possibilidade dos diretores terem uma experiência suficientemente alargada para poderem opinar com segurança sobre todas as questões que lhes foram colocadas. Relativamente ao segundo efeito possível (hipotético, especulativo) tal é irrelevante já que qualquer análise e respetiva tomada de posição é sempre sujeita a futuras modificações. Assim sendo, a opinião dos entrevistados é sempre proferida em função do seu quadro de referência no momento da entrevista e esse é o facto que importa relevar.

6. A CONSTRUÇÃO DO GUIÃO

A construção do guião, o *“instrumento de gestão da entrevista”* (Afonso, 2005: 99), foi precedida pela realização de três entrevistas exploratórias a três diretores.

Para tal, procedeu-se à elaboração de um esboço do que viria a ser um primeiro guião da entrevista e programou-se a realização desses encontros, os quais tiveram *“como função principal revelar determinados aspectos do fenómeno estudado em que o investigador não teria espontaneamente pensado por si mesmo e, assim, completar as pistas de trabalho sugeridas pelas leituras.”* (Quivy e Campenhoudt, 1995: 69).

De facto, como referem os mesmos autores, estas entrevistas servem para

“encontrar pistas de reflexão, ideias e hipóteses de trabalho, e não para verificar hipóteses pré-estabelecidas. Trata-se, portanto, de abrir o espírito, de ouvir, e não de fazer perguntas precisas,

de descobrir novas maneiras de colocar o problema, e não de testar a validade dos nossos esquemas.” (id.: 70)

A primeira entrevista exploratória aplicou-se a um diretor de escola, com uma vasta experiência na gestão escolar (tinha-se aposentado recentemente) e que não pertencia ao CE. O objetivo foi dialogar, em particular, sobre a sua experiência no âmbito da gestão da sua escola, de modo a afinar o que viria a constituir o conteúdo relacionado com o desenvolvimento da função de diretor de escola.

A partir dessa entrevista, introduziram-se alterações a esse primeiro documento orientador, inclui-se a parte relativa ao CE e fizeram-se mais duas entrevistas, desta vez a ex-membros do CE⁵¹. A realização destas entrevistas desenvolveu-se de acordo com os mesmos princípios da primeira entrevista e revelaram-se (todas as três) de grande utilidade para a elaboração do guião da entrevista.

“A entrevista exploratória é uma técnica surpreendentemente preciosa (...) dado que bem utilizada, pode prestar serviços inestimáveis. Cada vez que, pressionados pelo tempo, julgamos dever saltar esta etapa exploratória arrependemo-nos depois amargamente. Permite sempre ganho de tempo e economia de meios. Além disso, e não é o menor dos seus atrativos, constitui, para nós, uma das fases mais agradáveis da investigação: a da descoberta, a das ideias que surgem e dos contactos humanos mais ricos para o investigador.” (Quivy e Campenhoudt, 1995: 70)

A estrutura da entrevista ganhava a sua forma final, organizada em temas, dentro dos quais estavam formuladas questões-base que funcionavam como introdução (uma espécie de roteiro) para o conteúdo a abordar. De facto, a ideia central foi a de apresentar as questões com um nível de abrangência tal que permitisse um desenvolvimento da questão e nunca uma resposta de tipo afirmativa ou negativa. O princípio de que o entrevistado poder-se-ia expressar livremente tinha de estar presente também na conceção do guião.

Concluindo, realizaram-se três entrevistas exploratórias, após as quais se elaborou o guião definitivo da entrevista (*ver quadro n.º 12 e anexo 1*). Ao mesmo tempo que este processo decorreu, ia-se revisitando a bibliografia sobre a recolha de dados qualitativos (entrevistas semi-estruturadas), pois essa nova leitura permitiria uma maior eficácia no desenvolvimento do processo de recolha da informação. Era importante ter bem presente

⁵¹ Tinham sido substituídos como resultado dos concursos de diretores desenvolvidos na sequência da publicação do DL 75/2008 e dos respetivos procedimentos concursais.

que uma “entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo.” (Bogdan e Biklen, 1994: 134).

A estrutura do guião da entrevista foi organizada em três partes, estando cada uma delas organizadas em blocos temáticos e em temas, cada um destes com objetivos específicos que orientaram a formulação das questões.

Quadro n.º 12 – Estrutura do guião da entrevista, orientadora das questões a formular.

1.ª PARTE – A CONSTRUÇÃO DA AUTO-IMAGEM DO DIRETOR		
BLOCOS	TEMAS	OBJETIVOS
1. A entrada na função	Motivações	Perceber que motivações fizeram o diretor entrar para o mundo da gestão escolar, que funções ocupou durante esse período e que razões o fizeram avançar para a presidência do órgão de gestão.
	O primeiro ano	Ter uma perspetiva do que foi o 1.º ano de desempenho das novas funções, ficando a conhecer o mais fácil e mais difícil nesse período, que momentos tinham sido considerados mais significativos e que avaliação fazia desses primeiros tempos.
	Identidade profissional (momento 1)	Identificar o modo como o diretor se via a si próprio, profissionalmente, no final desse(s) primeiro(s) tempos(s), isto é, quem julgava que era, como se autodefinia e, também, como pensava que era visto pelos outros trabalhadores da escola.
2. A atividade e as suas dimensões	A atividade	Obter a caracterização de um dia típico da atividade do diretor: em que domínios ela era desenvolvida, que situações dominavam essencialmente a sua atenção e se havia áreas de trabalho reservadas exclusivamente para ele.
	O espaço e os elementos simbólicos da atividade	Perceber como estava organizado o espaço da direção e o que justificava tal opção. <i>Nota: Relativamente à componente simbólica (identificação das áreas de trabalho, nomeadamente nas secretárias; uso de cartões pessoais com a identificação da função), ela foi usada para tentar saber se a perceção exterior da função era algo considerado importante ou não.</i>
	As relações internas	Conhecer a relação estabelecida com os docentes, com os assistentes operacionais e com os profissionais da secretaria, mas também com os órgãos que compõem a escola: Conselho Geral, Conselho Pedagógico e Conselho Administrativo. Identificar o modo de funcionamento da Direção.
	As relações com os encarregados de educação	Saber que opinião o diretor tem sobre a relação que mantém com os encarregos de educação e com a Associação de Pais.
	As relações com a autarquia e a comunidade	Identificar os pontos fortes e fracos do relacionamento com a autarquia e com interesses económicos, sociais e culturais da comunidade e em torno de que assuntos ocorre este tipo de relacionamento.
	A relação com a administração da educação	Perceber como o diretor define a relação estabelecida com a então denominada Direção Regional de Educação.

	Balanço	Compreender quais são os momentos sentidos como mais difíceis, positivos e negativos da atividade e como o diretor olha para a função atualmente, bem como as modificações que foi sentindo ao longo do tempo.
	A formação	Identificar se o diretor tem feito formação na área da administração escolar/educacional ao longo dos anos de desempenho da função e porque motivo tal ocorreu.
3. Os referenciais	Princípios e valores	Conhecer as linhas orientadoras de ação da escola.
	Missão	
	Visão	
	Concretização	Perceber como as linhas orientadoras referidas anteriormente se expressam no Projeto Educativo da escola e que mais-valia tal traz no seu funcionamento.
	Identidade profissional (momento 2)	Saber como o diretor se vê a si próprio, profissionalmente, ao fim de todos os anos de experiência na gestão escolar.
Regimes de gestão	O DL 769-A/76	Perceber que opinião os diretores têm sobre a experiência nestes regimes de gestão. <i>Nota: Este bloco consistiu num conteúdo que foi aplicado só a quem teve experiência de trabalho nestes regimes.</i>
	O DL 172/91	
2.ª PARTE – O MOMENTO ATUAL		
BLOCOS	Temas	OBJETIVOS
4. Opinião geral	O XVII governo constitucional	Conhecer a opinião que os diretores têm sobre a ação desenvolvida pelas ministras da educação destes governos.
	O XVIII governo constitucional	
5. As medidas políticas	A avaliação do desempenho dos professores	Analisar as medidas de política educativa lançadas pelos XVII e XVIII governos constitucionais e aferir da influência que elas tiveram na atividade do diretor.
	Os rankings e a avaliação externa das escolas	
	O Conselho das Escolas	
	O novo regime de gestão	
	Balanço final	
	Identidade profissional (momento 3)	Identificar o modo como os diretores se viam a si próprios, profissionalmente, depois de todas as experiências tidas na gestão escolar, particularmente após a intervenção no âmbito do Conselho das Escolas, isto é, como se autodefinem profissionalmente; quem são enquanto diretores.

3.ª PARTE – O FUTURO DA GESTÃO ESCOLAR EM PORTUGAL		
BLOCOS	Temas	OBJETIVOS
5. O futuro ...	Perspectivas...	Identificar, considerando as alterações na política educativa e a adquirida proximidade com o poder político no seio do Conselho das Escolas, qual pensam os diretores poder vir a ser a evolução da gestão escolar em Portugal.”

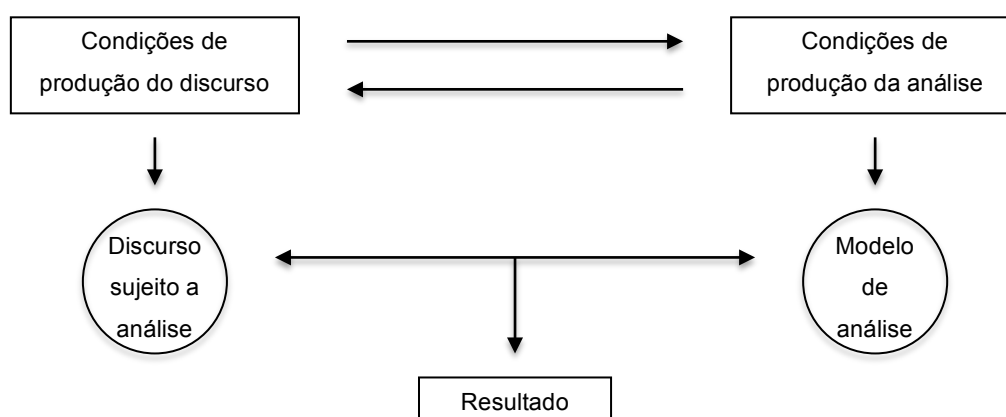
7. ANÁLISE DE CONTEÚDO

No que diz respeito ao tratamento da informação recolhida, foi aplicada a análise de conteúdo, uma *“tarefa mais exigente e complexa que a recolha de informação”* (Afonso, 2005: 111). Esta realidade foi particularmente visível tendo em consideração o número de entrevistas, mas também as suas características intrínsecas:

“um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens.” (Bardin, 2004: 37)

De facto, como Bardin (2004) refere, o investigador funciona como uma espécie de *“arqueólogo”*, pois trabalha com *“vestígios”* (os registos das *“condições de produção”* do discurso) para *“inferir conhecimentos”* sobre o emissor ou a mensagem produzida, tentando encontrar-se os significados, por vezes escondidos, por detrás das palavras. É a inferência que permite a *“passagem, explícita e controlada,”* da descrição para a análise e interpretação dos dados e a consequente produção do texto científico.

Figura n.º 1 – Processo de produção da análise de conteúdo (Vala, 2005: 105)



“A análise de conteúdo de entrevistas é muito delicada. Este material verbal exige uma perícia muito mais dominada do que a análise de respostas a questões abertas ou à análise de imprensa”. (Bardin, 2004: 90)

O processo de análise de conteúdo recorreu à *“análise categorial temática”* (id.: 41), sendo o *corpus* de análise construído a partir da definição de categorias e de subcategorias, em torno das quais a comunicação é fragmentada, um passo determinante para uma boa interpretação dos dados. Esses fragmentos assumem características diferentes, apelidados de unidades de registo ou de unidades de contexto:

- *“A unidade de registo (...) é a unidade de significação a codificar e corresponde ao segmento de conteúdo a considerar como unidade base (...) [e] pode ser de natureza e de dimensões muito variáveis.”* (id.: 98)
- *“A unidade de contexto serve como unidade de compreensão para codificar a unidade de registo e corresponde ao segmento da mensagem, cujas dimensões (superiores às da unidade de registo) são ótimas para que se possa compreender a significação exata da unidade de registo. Esta pode ser, por exemplo, a frase para a palavra e o parágrafo para o tema.”* (id.: 100-101)

Ainda segundo Bardin (2004), a afectação a determinadas categorias das unidades de registo ou de contexto, entendidas como indicadores textuais, deve permitir que o conteúdo daquelas seja: (i) homogéneo, (ii) exaustivo, (iii) exclusivo, não permitindo dupla classificação, (iv) objectivo e (v) adequado ao objectivo e ao restante conteúdo.

Trata-se de

“um processo (...) ambíguo, moroso, reflexivo que se concretiza numa lógica de crescimento e aperfeiçoamento. A formatação do dispositivo não é prévia ao tratamento dos dados. Pelo contrário, constrói-se e consolida-se à medida que os dados vão sendo organizados e trabalhados no processo analítico e interpretativo” (Afonso, 2005: 118)

Pensando em concreto na presente investigação, algumas das decisões tomadas pelo investigador revelaram-se de grande importância, tendo concorrido bastante para a organização da análise de conteúdo:

1. Ouvir cada entrevista na totalidade antes de iniciar a sua transcrição.

2. Ser o investigador a proceder à audição e transcrição das entrevistas⁵². Esse decisão, apesar de ter tornado o processo mais moroso, foi de grande importância pois tratou-se de *“um período de intuições”* que permitiu, *“tornar operacionais e sistematizar ideias, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise.”* Assim, foi uma fase que permitiu, a partir de cada transcrição das entrevistas, ir construindo *“a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundament[ass]em a interpretação final.”* (Bardin, 2004: 122)

Este período de pré-análise foi formado por algumas das atividades que Bardin (2004: 122) considera como *“não estruturadas, abertas, por oposição à exploração sistemática dos documentos”*:

- *“Leitura flutuante”*, assim denominada *“por analogia com a atitude do psicanalista”*. Este processo consiste em

“estabelecer contacto com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações. (...) Pouco a pouco a leitura vai-se tornando mais precisa, em função de hipóteses emergentes, da projeção de teorias adaptadas sobre o material e da possível aplicação de técnicas utilizadas sobre materiais análogos.” (id.)
- *“Formulação das hipóteses e dos objetivos”*, funcionando a primeira como *“uma suposição cuja origem é a intuição e que permanece em suspenso enquanto não for submetida à prova de dados seguros”*, constituindo, de certa forma, o funcionar através de *“procedimentos de exploração”* que deram a possibilidade de efetuar *“ligações entre várias variáveis presentes nos discursos”* e, desse modo, facilitaram a colocação de novas hipóteses. *“O objetivo é a finalidade geral (...), o quadro teórico e/ou pragmático, no qual os resultados obtidos serão utilizados.”* (id.: 124)

Em todo este processo de análise de conteúdo foi usado um software de análise qualitativa de dados, denominado NVivo, inicialmente na sua versão 8 (pouco tempo), depois na 9 (a maior parte do tempo) e, finalmente na 10 (no período final). Esta foi uma ferramenta de grande importância para otimizar o processo de análise de conteúdo,

⁵² Esta decisão teve de ser revista em 7 entrevistas de modo a conseguir agilizar o processo de transcrição, tendo-se recorrido a um apoio externo. Apesar disso, o investigador não abdicou de efetuar uma revisão atenta do seu conteúdo, comparando a gravação com as referidas transcrições.

tornando-o mais rápido e eficaz, sendo possível manejar grandes quantidade de dados de um modo simples e, habitualmente, bastante intuitivo. No fundo, pretendia-se otimizar todo o processo de análise, retirando o maior número de dados que dessem sucesso à investigação.

De facto, *“a análise é para o investigador o equivalente à alquimia – o processo ilusório através do qual se espera transformar os dados em pepitas de ouro puro”* (Watling e James, 2014: 381). Este ponto de partida que está presente na mente de todos os investigadores: poder contribuir com o “ouro” da sua investigação, isto é, com um conjunto de informações relevantes que sejam uma verdadeira mais valia para a comunidade científica, foi também uma ideia que esteve sempre presente nesta investigação. Assim, o uso de um software, como o NVivo, que pudesse rentabilizar o processo de interpretação de dados era uma condição *sinequanon* para a obtenção desse fim.

Na realidade, este *“software dá-nos a possibilidade de importar os dados – por exemplo, entrevistas, notas de campo, documentos – a partir de um software como o Word, para a análise de texto”* (id. 387-388). Assim, após a transcrição de cada uma das entrevistas em formato Word e da sua importação para o NVivo, este software torna-se particularmente útil, não só no processo de categorização (seleção dos excertos textuais e arrastamento para a categoria respetiva – denominada de “Nodes” (Nó) pelo NVivo, como na mudança (simples e rápida) de uma categoria para outra, permitindo por isso acrescentar, alterar, ligar e cruzar dados.

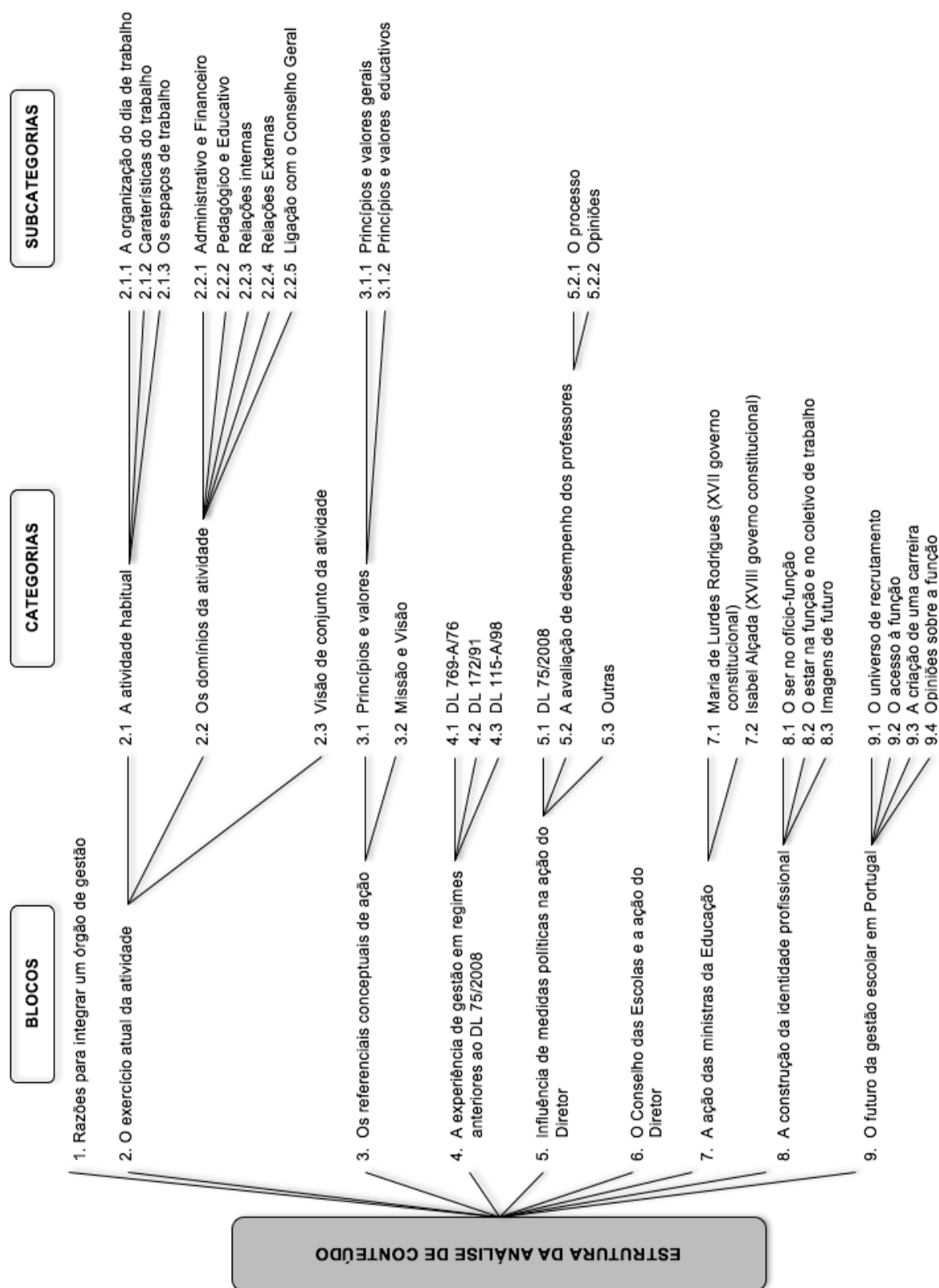
A substituição do anterior processo de “corta e cola” manual ou desenvolvido no ambiente do Word por este tipo de software facilitou, agilizou bastante e otimizou o trabalho de pesquisa. *“Uma das vantagens de usar um pacote eletrónico é que ele pode-lhe permitir lidar com maiores e mais numerosos conjuntos de dados na sua análise, não sendo necessário reduzir os seus dados em todos eles.”* (Watling e James, 2014: 390).

Importa ainda referir que o uso do NVivo permitiu atenuar a ideia de que a análise e a interpretação dos dados correspondem a dois momentos distintos e perfeitamente estratificados. Apesar de se tratarem, de facto, de dois procedimentos com características próprias, a relação que se estabeleceu entre eles foi permanente ao longo da investigação. De facto, não podemos afirmar que nesta investigação houve um primeiro momento exclusivamente formado pelo processo de análise dos dados e um outro unicamente dedicado à sua interpretação. Na verdade, análise e interpretação foram dois processos que, frequentemente, coexistiram com uma tal intimidade que não nos parece ter interesse apresentá-los com dois campos que ocorreram em fases absolutamente separadas.

Apesar do apoio que o uso do NVivo deu ao desenvolvimento do processo de categorização dos dados e de seleção das respetivas unidades de registo, a análise de conteúdo revestiu-se de grande morosidade, dada a extensão das entrevistas realizadas. Por outro lado, o software usado apresentou determinadas limitações, nomeadamente ao nível da importação da estrutura criada na análise de conteúdo. De facto, o documento originado pelo NVivo (*Coding summary by node*) tem várias limitações (técnicas e organizativas), nomeadamente ao nível da numeração sequencial das unidades de registo, que implicaram um trabalho suplementar de organização dessas unidades, de acordo com a hierarquização das categorias apresentadas, do qual acabou por resultar o documento apresentado no anexo 3 (*ver CD-Rom*).

Por todas estas características, a realização de entrevistas e o tratamento dos dados recolhidos foi um processo que se revestiu de uma grande complexidade.

Figura n.º 2 – Estrutura da análise de conteúdo.



Considerando a estrutura apresentada para a análise de conteúdo, os critérios para a organização dos dados foram os seguintes:

1. RAZÕES PARA INTEGRAR UM ÓRGÃO DE GESTÃO

Justificações e/ou motivações apontadas para a primeira entrada no órgão de gestão, em outra função que não a de presidente, bem como para a primeira candidatura à presidência do órgão.

2. O EXERCÍCIO ATUAL DA ATIVIDADE

2.1 A atividade habitual

2.1.1 A organização do dia de trabalho

Qual é o trabalho que habitualmente o diretor realiza (tarefas e momentos do dia), incluindo aquele que faz em casa (horas extra).

2.1.2 Características do trabalho

Como é o trabalho que o diretor realiza.

2.1.3 O espaço de trabalho

Onde se processa o trabalho e quais as características desses espaços (zona aberta ou fechada, gabinetes, sala comum, etc.)

2.2 Os domínios da atividade

2.2.1 Administrativo e Financeiro

Relacionado com o funcionamento quotidiano (gestão operacional) da escola, isto é, com definir metas e objectivos, planear, organizar, controlar, decidir, exercer o poder disciplinar, chefiar o pessoal e com a gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros.

2.2.2 Pedagógico

Intervenção na organização e na gestão global do currículo, na orientação das atividades de ensino-aprendizagem, no processo de avaliação dos alunos, na preparação e execução de medidas educativas específicas (experiências pedagógicas, inovação, atividades de complemento curricular e

extracurricular), na mediação e no acompanhamento escolar dos alunos, quer essa ação se processe individualmente ou no âmbito do Conselho Pedagógico ou dos Departamentos.

2.2.3 Relações internas

Refere-se às relações humanas, isto é, aos modos de gestão dessas relações (imposição, conflito, mediação, cooperação) e às interações com os vários corpos que compõem a escola/agrupamento, ao nível de: motivação e animação de grupos, participação em equipas de trabalho, liderança institucional, desenvolvimento do pessoal docente e não-docente, condução de reuniões, difusão da informação e motivação dos profissionais.

2.2.4 Relações externas

Relacionado com a representação oficial da escola e com as relações estabelecidas com os pais, a administração da educação, outras escolas (fora do agrupamento para as escolas secundárias), a autarquia, outros serviços comunitários, as empresas e as associações culturais.

2.2.5 Relação com o Conselho Geral

A interação com os membros dos corpos que compõem o órgão de administração (direção estratégica), a análise e valoração do trabalho interno, bem como do papel do órgão.

2.3 Visão de conjunto (balanço)

Caraterísticas da atividade, principais dificuldades sentidas, áreas de desenvolvimento para o funcionamento da organização e balanço do trabalho desenvolvido.

3. OS REFERENCIAIS CONCEPTUAIS DE AÇÃO

3.1 Princípios e valores

3.1.1 Princípios e valores gerais

Referenciais de ordem política, moral, ética e social.

3.1.2 Princípios e valores educativos

Referenciais de ação pedagógica e educativa.

3.2 Missão e Visão

Identificação daquilo que, segundo o diretor, a escola se propõe fazer e para quem (Missão) e do futuro desejado para a organização (Visão).

3.3 Os documentos estruturantes

Indicadores da expressão dos referenciais no Projeto Educativo da escola.

4. A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO EM REGIMES ANTERIORES AO DL 75/2008

4.1 DL 769-A/76

Indicações relativas às características da atividade, no âmbito desse modelo de gestão e à não existência de separação de poderes entre administração (direção estratégica) e gestão. Influência na ação do diretor. Identificação de elementos distintivos.

4.2 DL 172/91

Referências às mudanças na atividade, motivadas pela participação na experiência de gestão promovida por este diploma legal. Influência na ação do diretor. Identificação de elementos distintivos.

4.3 DL 115-A/98

Referências às mudanças na atividade, motivadas por este diploma legal e identificação da existência de órgão colegial ou unipessoal e da presidência do Conselho Pedagógico. Influência na ação do diretor. Identificação de elementos distintivos.

5. INFLUÊNCIA DE MEDIDAS POLÍTICAS NA AÇÃO DO DIRETOR

5.1 DL 75/2008

Referências às mudanças na atividade, motivadas por este diploma legal, nomeadamente ao nível do cargo unipessoal, do procedimento concursal, da nomeação dos coordenadores, da presidência obrigatória do Conselho Pedagógico e da alteração da composição no órgão de administração da escola (Conselho Geral).

5.2 A avaliação do desempenho dos professores

5.2.1 O processo

Referências à forma como o processo decorreu na escola/agrupamento, conflitos presentes e o modo como foram superados.

5.2.2 Opiniões

Opinião sobre o anterior regime e o atual, bem como sobre a ação dos organismos e organizações envolvidas no processo.

5.3 Outros

Análise de outras medidas políticas lançadas pelos XVII e XVIII governos constitucionais: os rankings e a avaliação externa das escolas, a regulamentação da componente letiva e não letiva dos professores, as aulas de substituição, os professores titulares, os mega-agrupamentos, etc.

6. O CONSELHO DAS ESCOLAS

Identificação dos antecedentes da medida e do seu objetivo. Apresentação do trabalho realizado nas zonas (norte, centro e sul) e pelas comissões especializadas que compõe o órgão. Caracterização do ambiente interno e da dinâmica em plenário. Informação sobre a ligação que os diretores estabelecem com as outras escolas da zona geográfica a que pertencem. Balanço do trabalho realizado.

7. A AÇÃO DAS MINISTRAS DA EDUCAÇÃO

7.1 Maria de Lurdes Rodrigues (XVII governo constitucional)

Descrição da atividade da ministra no seio do Conselho das Escolas, nas reuniões com os diretores, a postura relacional, o conhecimento dos dossiers e a importância do seu papel na ação educativa.

7.2 Isabel Alçada (XVIII) governo constitucional)

Descrição da atividade da ministra no seio do Conselho das Escolas, nas reuniões com os diretores, a postura relacional, o conhecimento dos dossiers e a importância do seu papel na ação educativa.

8. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE PROFISSIONAL

8.1 O ser no ofício-função

Referências relativamente a QUEM SÃO enquanto diretores de uma escola/agrupamento, isto é, como se pensam a si próprios na sua ação, considerando a sua trajetória profissional.

8.2 O estar na função e no coletivo de trabalho

Referências relativamente a COMO SÃO no exercício da sua atividade, ao tipo de interação estabelecida, às metodologias de trabalho que privilegiam e/ou desenvolvem.

8.3 Imagens de futuro

Referências sobre COMO DEVERÃO/TERÃO DE SER E PASSAR A AGIR futuramente (desenvolvimento da função).

9. O FUTURO DA GESTÃO ESCOLAR EM PORTUGAL

9.1 O universo de recrutamento

Perspetivas relativamente a QUEM poderá e deverá aceder à função.

9.2 O acesso à função

Perspetivas relativamente a COMO se deverá aceder à função.

9.3 A criação de uma carreira

Concordância ou discordância relativamente à eventualidade de criação de uma carreira específica para a gestão escolar.

9.4 Opiniões sobre a função

Referências relativamente ao papel da função no futuro da escola portuguesa, aos receios e aos aspetos a serem melhorados.

8. SÍNTESE

Conforme foi referido, de acordo com o quadro teórico que constitui o ponto de partida desta tese e que estabelece a relação entre os novos modos de regulação e o trabalho do diretor, o Conselho das Escolas foi entendido como uma dimensão importante em Portugal desse processo e dessa relação. Nesse sentido, os diretores membros deste órgão, pelo modo como foram designados e pela atividade que aí exercem, foram entendidos como um grupo especialmente qualificado para conhecer a sua opinião sobre as questões objeto de pesquisa.

Assim, interessava inquirir esta população sobre a sua própria experiência de diretores, numa perspetiva diacrónica mas insistindo sobre a atualidade e, por outro lado, conhecer a perceção que eles têm sobre a criação e funcionamento do Conselho das Escolas, enquanto instância de regulação.

O principal método de recolha da informação usado foi a entrevista, a qual, dadas as características do estudo, assumiu as características de uma entrevista semiestruturada, realizada em profundidade e com uma dimensão narrativa e informativa presente em alguns momentos, pois essa era a forma de reconstituir a experiência destes diretores na gestão escolar, permitindo conhecer as representações construídas ao longo dela.

O desenvolvimento das entrevistas teve por base dois princípios que denominámos como a *“arte de ouvir”* e a *“arte de interagir”* (Garrett, 1972), os quais poderão rentabilizar o conhecimento, tanto da complexa realidade que constitui a atividade dos diretores na gestão escolar como, certamente, da interação desenvolvida no seio do Conselho das Escolas e, desse modo, dar resposta à pergunta central da investigação.

CAPÍTULO 4

Apresentação e discussão dos resultados

De acordo com a metodologia referida no capítulo anterior, apresentamos agora os resultados obtidos com as entrevistas realizadas aos 60 diretores do Conselho das Escolas (CE), realizadas de acordo com dois grandes objetivos:

1. Conhecer a perceção dos entrevistados sobre o CE e a sua dinâmica.
2. Conhecer o modo como exercem as suas funções, como evoluíram nesse desempenho profissional e foram construindo a sua identidade profissional.

Os resultados da investigação serão apresentados em dois domínios: a experiência dos diretores e a perceção que eles têm sobre a sua atividade, de acordo com a seguinte estrutura:

1. Caracteriza o perfil dos diretores do CE à luz de um conjunto de variáveis (sexo, nível de ensino que lecionavam, experiência profissional na gestão escolar, idade e experiência em outros regimes de gestão)
2. Apresenta a complexidade da ação do diretor de acordo com os 4 domínios em que ele exerce a sua ação (administrativo e financeiro, pedagógico e educativo, relações internas e relações externas).
3. Dá a conhecer o modo como o CE foi constituído, a sua dinâmica interna e o papel que ele teve, essencialmente em dois importantes momentos da política educativa: a Avaliação do Desempenho dos Docentes e o novo do Regime de Gestão das escolas.
4. Reflete sobre o que os diretores dizem expressando o modo como se vêm a si próprios no desempenho da função e a forma como a exercem, tendo em consideração o seu percurso na gestão escolar e a interação promovida pela sua participação no CE. Considerando essa informação, interroga sobre o processo de composição/reconstrução da identidade profissional.

1. O PERFIL DOS DIRETORES DO CONSELHO DAS ESCOLAS

Analisada a informação obtida com a aplicação dos questionários, é possível afirmar que o Conselho das Escolas é, essencialmente, um órgão formado por diretores homens, provenientes do 3.º ciclo/ensino secundário e com uma larga experiência de gestão escolar desenvolvida, sobretudo no âmbito do DL 115-A/98.

Vejamos em detalhe estas características presentes no perfil destes diretores.

a) Sobre-representação do género masculino em relação ao género feminino.

A predominância dos homens (63% do Conselho, no momento em que a recolha de informação ocorreu), é muito mais significativa na zona norte (71%) do que na zona sul (55%) e na zona centro (63%), coincidindo a percentagem desta zona do continente com o valor global. Esta sobre-representação de homens faz com que o Conselho das Escolas seja marcado por uma perspetiva androcêntrica⁵³ da função, que aprofunda a realidade presente no panorama global da gestão escolar em Portugal continental (57% de homens), como é visível nos quadros seguintes.

Quadro n.º 13 – Distribuição dos diretores do CE por zona, grau de ensino e sexo.

ZONAS	DIRETORES	SEXO		GRAUS DE ENSINO			
		Masculino	Feminino	Pré-Esc.	1.º C	2.º C	3.º C/Sec.
Norte	21	15	6	0	0	7	14
Centro	19	12	7	0	1	4	14
Sul	20	11	9	0	0	6	14
	60	38	22	0	1	17	42
		63%	37%	0%	2%	28%	70%

⁵³ Esta tendência começou por ser verificada, conforme descrito e analisado por Barroso, 1995b (*ver pp. 95-96*), aquando da experiência do DL 172/91, relacionada com a criação do cargo de diretor como órgão unipessoal.

Quadro n.º 14 – Número de unidades orgânicas de gestão e de diretores (Continente) por ano letivo e género (fonte: DGEEC – DSEE / DEEBS – Estatísticas da Educação).

ANO LETIVO	UNIDADES ORGÂNICAS DE GESTÃO	DIRETORES POR GÉNERO			
		Homens	%	Mulheres	%
2009/2010	1159	666	57	493	43
2010/2011	1058	602	57	456	43

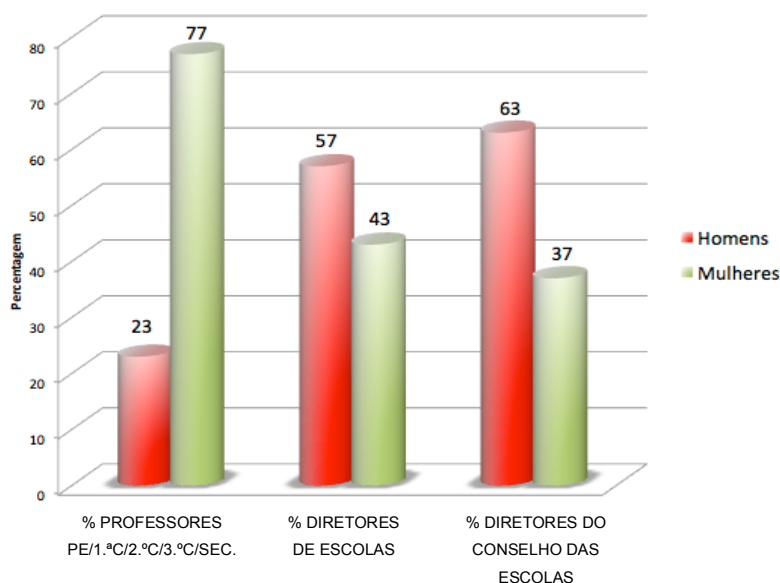
É importante destacar, ainda, que os valores anteriormente apresentados revelam uma inversão relativamente ao peso do género masculino na profissão docente (23% de homens), área profissional de onde os diretores provêm, como pode ser observado no quadro e gráfico seguintes.

Quadro n.º 15 – Professores do quadro (rede do Ministério da Educação – Continente), por níveis de ensino e género (fonte: DGEEC – DSEE / DEEBS – Estatísticas da Educação).

NÍVEIS DE ENSINO	ANO LETIVO 2009/2010					ANO LETIVO 2010/2011				
	H	%	M	%	TOTAL	H	%	M	%	TOTAL
Pré-Escolar	75	1	7404	99	7479	54	1	7606	99	7660
1.º C	3059	13	20747	87	23806	3035	13	19879	87	22914
2.º C	5997	28	15660	72	21657	5606	28	14535	72	20141
3.º Ciclo/Sec.	15569	28	39206	72	54775	15028	28	38118	72	53146
	24700	23	83017	77	107717	23723	23	80138	77	103861

Em síntese, como se pode ver no gráfico seguinte, os homens representam 23% da população dos professores, passando a ser 57% do total de diretores e aumentando a sua representação para 63% dos membros do Conselho das Escolas.

Gráfico n.º 3 – Distribuição dos professores do quadro e de diretores (Continente), por género (fonte: DGEEC - DSEE / DEEBS – Estatísticas da Educação).



b) Predominância de diretores oriundos do 3.º ciclo/Ensino Secundário.

O quadro n.º 15 demonstra também uma expressiva maioria de diretores ligados ao “3.º ciclo/ ensino secundário”, constituindo estes 70% do órgão, o que está também presente em cada uma das zonas com um peso muito similar entre elas. Como se pode constatar, os diretores que eram professores do 2.º ciclo estão em clara minoria, o 1.º ciclo só tem um elemento e a Educação Pré-Escolar está ausente.

Comparando estes dados com a realidade presente no território nacional (*ver quadro n.º 16, na página seguinte*) verifica-se que a supremacia de diretores oriundos do 3.º ciclo/ensino secundário amplia em 11% a predominância que existe a nível nacional nesses mesmos anos (59% em 2009/2010 e em 2010/2011). Por outro lado, é particularmente interessante constatar que, paralelamente à redução de número de unidades de gestão, uma constante desde 2008/2009, se assiste desde 2010/2011, a um aumento da percentagem de diretores provenientes desse nível de ensino (61% em 2011/2012 e 63% em 2012/2013). Este aumento tem como especial efeito, a diminuição da percentagem de diretores provenientes do 2.º ciclo.

Quadro n.º 16 –Diretores de escolas públicas (Continente): distribuição por sexo e nível de ensino de que são oriundos (fonte: DGEEC - DSEE / DEEBS – Estatísticas da Educação).

Distritos	2008/2009						2009/2010						2010/2011						2011/2012						2012/2013											
	Diretores			Totais ciclo			Género			Diretores			Totais ciclo			Género			Diretores			Totais ciclo			Género			Diretores			Totais ciclo			Género		
	PE	1C	2C	3C/Sec	M	F	PE	1C	2C	3C/Sec	M	F	PE	1C	2C	3C/Sec	M	F	PE	1C	2C	3C/Sec	M	F	PE	1C	2C	3C/Sec	M	F						
Aveiro	86	1	6	26	53	36	50	87	1	9	28	49	45	42	80	1	7	27	45	39	41	80	2	7	23	48	39	41	52	0	3	11	38	27	25	
Beja	30	0	3	13	14	12	18	30	0	4	10	16	16	14	30	0	4	11	15	16	14	30	0	4	10	16	16	14	23	0	4	7	12	13	10	
Braga	90	1	4	35	50	57	33	90	2	2	38	48	60	30	85	2	2	34	47	57	28	85	2	2	33	48	54	31	65	1	1	23	40	44	21	
Bragança	20	0	0	6	14	17	3	20	0	0	5	15	16	4	18	0	0	6	12	15	3	18	0	0	6	12	15	3	15	0	0	3	12	12	3	
Castelo Branco	28	0	1	9	18	18	10	28	0	3	8	17	18	10	28	0	3	7	18	18	10	28	0	2	7	19	17	11	21	0	2	4	15	11	10	
Coimbra	58	0	5	14	39	28	30	55	0	4	14	37	30	25	48	0	2	9	37	26	22	48	0	2	10	36	25	23	34	0	1	4	29	21	13	
Évora	26	2	2	8	14	16	10	26	2	2	8	14	17	9	26	2	2	9	13	17	9	26	2	2	9	13	18	8	18	1	1	6	10	9	9	
Faro	68	1	3	19	45	30	38	68	0	3	24	41	35	33	58	1	1	20	36	32	26	58	1	2	18	37	32	26	39	1	2	14	22	21	18	
Guarda	31	0	2	11	18	24	7	29	0	2	9	18	25	4	19	0	1	6	12	17	2	19	0	1	6	12	16	3	16	0	1	4	11	13	3	
Leiria	52	1	2	18	31	32	20	49	0	4	15	30	35	14	47	0	4	16	27	33	14	47	0	3	15	29	31	16	37	0	2	13	22	26	11	
Lisboa	210	4	13	62	131	91	119	210	3	16	61	130	101	109	194	4	16	57	117	90	104	188	3	11	55	119	89	99	148	2	10	41	95	74	74	
Portalegre	25	1	0	12	12	16	9	25	1	1	12	11	17	8	23	1	1	10	11	15	8	23	1	1	12	9	15	8	20	1	1	9	9	10	10	
Porto	170	3	5	67	95	88	82	172	1	7	61	103	98	74	164	1	4	60	99	95	69	165	2	5	61	97	95	70	131	2	5	46	78	80	51	
Santarém	57	1	3	22	31	22	35	57	1	2	21	33	30	27	50	1	2	17	30	29	21	49	1	1	16	31	28	21	36	1	1	9	25	22	14	
Setúbal	92	1	6	32	53	36	56	93	1	5	31	56	37	56	88	0	4	29	55	35	53	88	0	4	28	56	36	52	75	1	3	23	48	28	47	
Viana do Castelo	28	0	0	14	14	15	13	28	0	0	14	14	16	12	28	0	1	13	14	14	14	28	0	1	12	15	14	14	20	0	1	7	12	11	9	
Vila Real	31	1	1	11	18	21	10	30	1	0	13	16	22	8	24	1	0	12	11	17	7	24	0	0	12	12	17	7	20	0	0	9	11	13	7	
Viseu	63	1	3	26	33	44	19	62	0	2	23	37	48	14	48	0	2	17	29	37	11	47	0	2	17	28	35	12	38	0	2	12	24	27	11	
	1165	18	59	405	683	603	562	1159	13	66	395	685	666	493	1058	14	56	360	628	602	456	1051	14	50	350	637	592	459	808	10	40	245	513	462	346	
	100%	2%	5%	35%	59%	52%	48%	100%	1%	6%	34%	59%	57%	43%	100%	1.3%	5.3%	34.0%	59.4%	57%	43%	100%	1%	5%	33%	61%	56%	44%	100%	1%	5%	30%	63%	57%	43%	

c) Vasta experiência de gestão escolar.

Relativamente à experiência de trabalho no âmbito da gestão escolar, verifica-se que 75% dos diretores (45) têm 13 ou mais anos de trabalho nesse âmbito, sendo o grupo mais numeroso (19 diretores) constituído pelos que possuem uma experiência entre 13 e 16 anos, como pode ser constatado pelo quadro seguinte.

Quadro n.º 17 – Experiência dos diretores do CE na gestão escolar (fonte: questionários).

ANOS DE PERMANÊNCIA NA GESTÃO ESCOLAR								
Número de anos		1-4	5-8	9-12	13-16	17-20	21-24	≥ 25
Número de diretores		0	9	6	19	9	11	6
EM FUNÇÕES QUE NÃO A DE PRESIDENTE								
Número de anos	0	1-4	5-8	9-12	13-16	17-20	21-24	≥ 25
Número de diretores	19	29	8	3	0	0	1	0
COMO PRESIDENTE								
Número de anos		1-4	5-8	9-12	13-16	17-20	21-24	≥ 25
Número de diretores		0	9	7	17	11	10	6

A título de curiosidade, o diretor com mais tempo na gestão tem um total de 29 anos de experiência, seguido por dois colegas com 27 anos, cada um.

A grande maioria dos diretores (41), antes de assumir o cargo de presidente, exerceu outra função num órgão de gestão. Por outro lado, entre estes, 29 estiveram de 1 a 4 anos nesses cargos antes de dirigir o órgão. Assim, pode-se inferir que, para estes diretores, na época em que iniciaram funções, o assumir da presidência ocorreu como corolário natural do desenvolvimento de funções de gestão.

Relativamente ao exercício da presidência, praticamente 75% do Conselho das Escolas (44 diretores) tem 13 ou mais anos de experiência como diretor. É significativo que de todos os membros do Conselho, 19 (praticamente um terço) tenham tido o primeiro contacto com a gestão escolar através dessa responsabilidade, o que parece indicar que, neste caso, a experiência prévia de gestão não foi uma condição *sine qua non* para se assumir a liderança de topo da escola. Entre estes diretores, o número de anos enquanto tal é variável, tendo a

maioria (8) de 13 a 16 anos de experiência na função (o valor global do grupo mais numeroso), como é visível no quadro seguinte.

Quadro n.º 18 – Diretores do CE que iniciaram funções na gestão escolar como presidentes do órgão de gestão (fonte: questionários).

CRITÉRIOS	DIRETORES QUE FORAM LOGO PRESIDENTES						
Número de anos como presidente	1-4	5-8	9-12	13-16	17-20	21-24	≥ 25
Número de diretores	0	4	2	8	3	1	1

Neste âmbito é interessante verificar que o diretor que tem mais de 25 anos como presidente é um dos três com mais tempo de experiência na gestão escolar (27 anos) e que aquele que está há mais tempo na gestão escolar é dos que apresenta menor experiência como diretor (o 2.º, *ex aequo*, com menos tempo na função).

Regressando à entrada dos diretores do CE neste domínio de ação da escola, e mobilizando os dados obtidos nas entrevistas realizadas, refira-se que os contextos que proporcionaram o acesso a uma função no mundo da gestão escolar são variados, no caso específico dos 41 diretores que não exerceram de imediato o cargo de presidente. Para 24 deles o motivo base para essa iniciação foi um convite formulado com tal objetivo (*ver anexo 3, pp. 1-5*). Só 11 diretores (*id.: pp. 5-8*) o fizeram em consequência da motivação que já sentiam ter promovido um interesse deliberado em que tal integração ocorresse, tendo, poderemos dizê-lo, “formulado o convite a si próprios”. Deste modo, conclui-se que mais de metade dos membros do CE (35) acede a funções de gestão por sentir ter condições para o exercício desses cargos.

Já para 3 diretores, entrada no mundo da gestão escolar foi fruto das circunstâncias, tendo existido uma conveniência de serviço relacionada com o horário do docente (Delta 21, ref. 1; Delta 28, ref. 1) ou uma votação realizada em assembleia de professores onde eram propostos nomes para serem nomeados pela Direção Regional de Educação (Delta 56, ref. 1).

Relativamente ao assumir da presidência do órgão de gestão (*ver anexo 3, pp. 9-23*), a maioria dos diretores, num total de 34 acede a este cargo por motivação própria, o que ocorre por uma variedade de fatores:

- Insatisfação com o trabalho realizado pela anterior equipa, a maior parte dos casos (10 desses diretores). Como refere Delta 49, “*era necessário recuperar a confiança das pessoas*” (ref. 2) ou desenvolver um projeto muito mais virado para a área pedagógica do que para a administrativa, “*uma visão estratégia que faltava*”, (Delta 26, ref. 2) e, portanto, mudar o rumo que se estava a trilhar.
- Evitar um vazio de poder (Delta 19, ref. 2; Delta 21, ref. 2; Delta 47, ref. 1; Delta 53, ref. 2; Delta 54, ref. 2).
- Grande vontade em desempenhar o cargo (Delta 3, ref. 1; Delta 5, ref. 2; Delta 33, ref. 1; Delta 46, ref. 1).
- Continuar o trabalho do anterior presidente (Delta 10, ref. 2; Delta 11, ref. 2; Delta 23, ref. 1)
- Expressar características inatas de líder (Delta 4, refs. 2, 3, 4; Delta 29, ref. 2; Delta 31, ref. 1)
- Curiosidade, vontade e apetência (Delta 42, ref. 2; Delta 44, ref. 2).

Há ainda um conjunto de justificações singulares, tal como a necessidade de montar uma escola expressando a sua autonomia (Delta 2, ref. 3) dar resposta a uma necessidade de mudança sentida (Delta 8, ref. 2); o atrito surgido com o anterior presidente (Delta 18, ref. 2); responder a uma evolução da experiência de trabalho anterior (Delta 35, ref. 2) e, a finalizar, curiosamente contrária à realidade do acesso a outras funções que não as de presidência do órgão, surge o acesso por convite, neste caso da equipa que compunha o anterior Conselho Diretivo (Delta 43, ref. 1).

Entre estes motivos, o que se destaca é a produção de um juízo do próprio sobre o trabalho anterior (positivo ou negativo) e uma confiança nas suas capacidades para dar continuidade a esse labor ou fazer melhor.

Para além dos fatores motivacionais anteriores, um outro conjunto de razões, incluída também entre “a força das circunstâncias”, levaram ao aceso à presidência do órgão:

- Nomeação direta da tutela – 8 diretores (*ver anexo 3, p. 19-21*).
- Escolha feita pelo pares (professores), seguida de nomeação pela tutela – 6 diretores (id.).
- Reforma do anterior presidente (Delta 12, ref. 2; Delta 51, ref. 2)

Independentemente de todas estas razões, o facto de ter havido uma continuidade no exercício deste tipo de funções dá indícios de que a entrada nesse campo específico de intervenção educativa permitiu desenvolver uma estratégia de ação que promoveu a construção de um projeto pessoal na gestão escolar que, no caso dos que se iniciaram por funções que não a de presidente, decorre da experiência que tiveram nesse âmbito.

Finalmente, referir que no momento em que apresentaram a sua candidatura a diretor (DL 75/2008), todos os membros do CE já eram os líderes de topo na respetiva escola, pertencendo ao quadro da organização que dirigiam. Neste sentido, contata-se entre estes diretores a opção por uma solução de continuidade na gestão das suas escolas.

Todo o conhecimento e experiência dos membros do CE na gestão escolar tem influência na faixa etária presente no órgão e no tempo de serviço.

Quadro n.º 19 – Idade dos diretores do CE.

CRITÉRIOS	IDADE DOS DIRETORES					
Número de anos	35-39	40-44	45-49	50-54	55-59	≥ 60
Número de diretores	1	6	14	15	21	2

Quadro n.º 20 – Tempo de serviço dos diretores do CE.

CRITÉRIOS	TEMPO DE SERVIÇO DOS DIRETORES					
Número de anos	10-14	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39
Número de diretores	1	8	8	13	11	18

Em termos de faixa etária, o maior grupo de diretores tem entre os 55 e os 59 anos (21 elementos), logo seguido pelos que se situam imediatamente abaixo, entre os 50 e os 54 anos (15). Assim, constata-se que mais de metade dos diretores do Conselho das Escolas (36 membros) tem uma idade compreendida entre 50 e os 59 anos de idade.

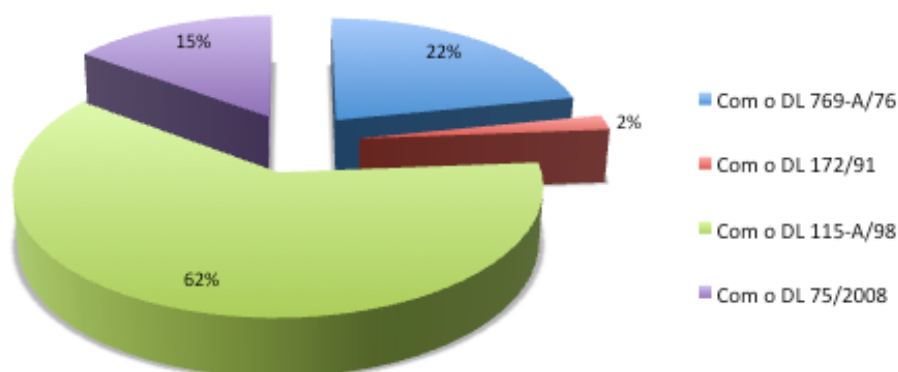
Relativamente ao tempo de serviço, o grupo mais numeroso tem de 35 a 39 anos de trabalho na educação (18 diretores), seguido do grupo entre 25 e 29 anos (13) e do grupo entre 30 e 34 anos (11). Assim, pode-se concluir que praticamente três quartos do CE (42 membros) era composto por diretores que tinham mais de 24 anos de serviço. A maior parte

dos diretores (20) entrou para a profissão docente entre 1975 e 1979, logo seguido pelos (12) que se iniciaram entre 1980 e 1984. O terceiro grupo, formado por 11 elementos, incorporou-se na profissão docente entre 1970 e 1974. Deste modo, a maioria dos diretores (31) começou a sua carreira como professor antes de 1980, isto é, há mais de 30 anos.

d) Experiência de gestão escolar centrada no DL 115-A/98

O conjunto dos diretores, membros do CE, perfaz um total de 811 anos no exercício das funções de direção de escola. Desse total, 62% (499 anos) foi desempenhado na vigência do DL 115-A/98 e 22% (178 anos) na do DL 769-A/76.

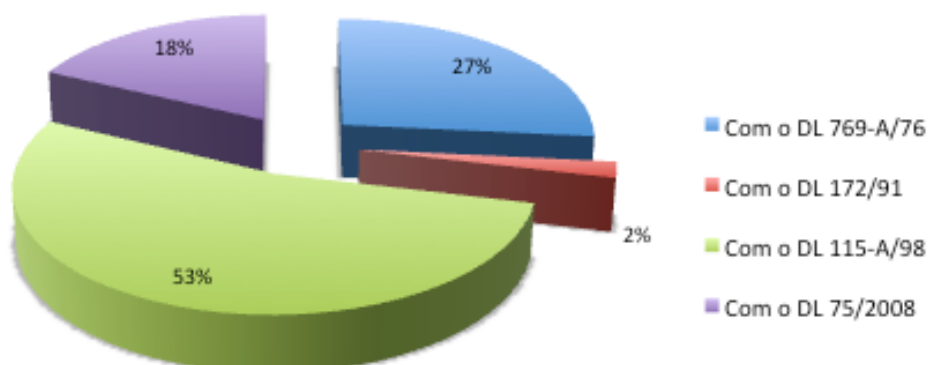
Gráfico n.º 4 – Experiência dos diretores do CE em regimes de gestão.



Praticamente dois terços dos diretores (39) iniciaram funções como diretor no contexto do DL 769-A/76, sendo que 32 destes o fizeram só depois de 1991, isto é, após o lançamento da experiência relacionada com o DL 172/91, embora não tivessem estado enquadrados nela. Os restantes 21 diretores, antes da publicação do DL 75/2008, só tiveram contacto com o enquadramento promovido pelo DL 115-A/98.

Mesmo retirando os 141 anos relativos à experiência dos 21 diretores que só trabalharam no enquadramento desse diploma legal, os resultados (gráfico n.º 5) continuam a demonstrar uma maioria de experiência no contexto do DL 115-A/98 (53%).

Gráfico n.º 5 – Relação entre os anos de experiência com o DL 115-A/98 e noutros regimes, excluindo os diretores que só trabalharam com aquele modelo de gestão.



Analisando o que vários diretores opinaram sobre os modelos de gestão em que estiveram envolvidos, sentia-se que dentro do enquadramento do DL 769-A/76, o poder estava bastante dividido, essencialmente por duas razões:

- O diploma legal dava *“muita competência deliberativa (...) [ao] Conselho Pedagógico”* (Delta 32, ref. 34), um órgão com uma composição mais ampla (Delta 56, ref. 53) do que a atualmente existente e *“que mandava, tinha sempre a última palavra.”* (Delta 32, id.).
- O *“poder estava bastante dividido pelo facto de ser um sufrágio direto, com os pares, com os professores”* (Delta 34, ref. 37), consubstanciando-se numa maior *“partilha com os colegas”*, decorrente da realização de *“reuniões gerais”*. Este espaço, funcionava como *“um órgão que não era (...) considerado”* na legislação então em vigor (Delta 56, ref. 52), mas que parecia assumir também bastante poder.

Apesar de não haver definido qualquer órgão de representação da comunidade educativa, essa ausência não permitia que o então presidente do Conselho Diretivo se pudesse ver como o único poder (Delta 3, ref. 44; Delta 47, ref. 27), sentindo-se, antes, que sobre ele até recaía *“mais responsabilidade”* pois *“as pessoas olhavam diretamente”* para o presidente (Delta 34, ref. 38) como aquele que tinha de aplicar as ações decididas no Conselho Pedagógico e nas reuniões gerais, órgãos que detinham, como já referido, bastante poder.

Em relação ao do DL 172/91, só 2 dos 60 diretores do CE estiveram envolvidos na aplicação desse regime experimental, prévio ao DL 115-A/98, que foi aplicado a 48 escolas e 6 áreas escolares. O conteúdo desse diploma legal trazia modificações profundas no modo como era até então entendida a gestão escolar (ver pp. 27-29), o que provocou contestação ao modelo, como refere Delta 6 (ref. 41):

“A guerra sindical que foi feita ao 172/91, – os patrões... e outras caricaturas que fizeram – (...) era completamente absurda. (...) Tivemos reuniões com os sindicatos onde se discutiam esses assuntos e, claramente, verificava-se que a discórdia era sobretudo derivada de uma visão política. Tudo servia para contestar. O que os sindicatos temiam era que o diretor virasse reitor.”

Delta 6 esteve durante “sete anos na direção da escola nesse contexto” experimental (ref. 42), não sentindo que a passagem a um órgão unipessoal tivesse trazido grandes alterações à sua forma de trabalhar e de encarar gestão, excetuando algum alívio na chamada carga burocrática:

“A minha forma de trabalhar continuou a ser, exatamente, a mesma que anteriormente e ganhei contra a burocracia, porque sendo um órgão unipessoal não tinha de fazer as atas para dizer tudo o que fazíamos, como no órgão colegial. De resto, continuámos a reunir, da mesma forma que fazíamos antes como se estivéssemos num órgão colegial.” (id.)

Na verdade, como refere Delta 56 (ref. 51), no contexto de análise do anterior diploma legal, a questão do poder tinha “*muito mais ver com a postura (...) e a cabeça das pessoas*”. Talvez por isso, Delta 6 (ref. 43) complementava que a modificação

“não fez esquecer de imediato a prática dos anos anteriores. As pessoas continuaram a ser as mesmas. Eu continuei a ter os mesmos adjuntos que tinha antes, de maneira que continuámos o nosso trabalho da mesma forma e a discutir os assuntos quando tínhamos de discutir, com a diferença de alguns terem que ser submetidos ao Conselho de Escola para serem avaliados.”

Para além da alteração no processo de designação do diretor, passou a existir uma nova estrutura (Conselho de Escola), definida no DL 172/91, art. 7.º, como o “*órgão de direção*” da escola, ao qual o diretor executivo (denominação do cargo, na altura) tinha de prestar contas. Esse novo órgão constituía uma espécie de evolução da primeira iniciativa tomada com o objetivo de conferir maior participação aos representantes da comunidade educativa (vigência do 769-A/76): o “*Conselho Consultivo, que era representado por pais, pelos interesses económicos*” (Delta 13, ref. 83). Por outro lado, o órgão de gestão, que anteriormente “*tinha alunos e (...) pessoal não docente*”, deixou de ter estes elementos a

“pertencer ao órgão executivo e passaram para o Conselho de Escola”, uma importante alteração, na opinião de Delta 6, pois “os alunos e o pessoal não docente não faziam, como hoje, qualquer sentido num órgão executivo” (ref. 47).

No seguimento dessa experiência, nunca generalizada, mantenhámos presente, é publicado o DL 115-A/98, que dava a possibilidade de o cargo de direção ser exercido de modo colegial ou unipessoal, como vimos anteriormente.

De todos os diretores do CE, a opção unipessoal só foi tomada pela Assembleia de Escola em dois casos, tendo um deles sido o de um dos diretores (Delta 6) abrangido pelo anterior diploma em fase de experimentação:

“(...) quando entrou em vigor o 115-A/98, há eleições e a escola opta pelo diretor, órgão unipessoal, quando podia optar de novo por um órgão colegial (...) e faz-me eleições sucessivas como diretor sempre com setenta/oitenta por cento de votação.” (Delta 6, ref. 48)

No caso do outro diretor, Delta 58, tratou-se de uma realidade completamente nova para ele:

“[Foi] um desafio [e] [n]essa decisão (...) foram auscultados os representantes dos pais, de todos os professores e de todo o pessoal não docente. O resultado foram 87,88% das respostas, optando por um cargo unipessoal, neste caso na minha pessoa, o que de facto só me atribuiu mais responsabilidades. De facto aí, nessa situação do diretor, que já não é nova para mim, nessa altura sim, senti que algo estava a mudar porque as pessoas optando ou confiando, neste caso confiando, numa pessoa para responder à gestão, enfim, das suas perspetivas, enfim, das suas ambições, colocam-nos em cima uma carga de responsabilidade muito maior do que ser uma equipa que se candidata para desenvolver um projeto. Eu apresentei aquilo que pensava e as pessoas confiaram em mim. E, de facto, nessa altura senti-me elogiado, obviamente, mas com algum receio (...) porque é assim: “Eu vou responder sozinho por isto tudo.” Foi um desafio interessante [e] o reconhecimento do meu trabalho.” (Delta 58, ref. 33)

Todos os outros diretores desenvolveram o seu trabalho como presidentes do órgão colegial: o Conselho Executivo, pelo que antes da publicação do DL 75/2008 nunca tiveram oportunidade de exercer o chamado cargo unipessoal.

2. A AÇÃO DOS DIRETORES NO CONTEXTO DA ESCOLA

A ação do diretor expressa-se através de um conjunto de atividades que se desenrolam em temporalidades distintas e que, de acordo com o referido anteriormente, podem enquadrar-se em quatro domínios de ação já abordados: (i) administrativo e financeiro, (ii) pedagógico e educativo, (iii) relações internas e (iv) relações externas. A informação obtida junto dos 60 diretores do Conselho das Escolas permitiu ficar a conhecer o desempenho-tipo da função e caracterizar o trabalho destes diretores.

2.1 Características gerais

De uma forma global poderemos afirmar que o trabalho do diretor é bastante variado, complexo, absorvente e marcado pela imprevisibilidade, como objetivamente destacam 51 dos diretores (*ver anexo 3, pp. 81-92*).

Trata-se de uma função com inúmeras atividades para desenvolver (Delta 2, refs. 11 e 12) e problemas para resolver (Delta 42, ref. 5), o que implica que o diretor esteja permanentemente ocupado com solicitações provenientes tanto da própria organização como do exterior (Delta 7, ref. 21), o que é evidenciado de um modo muito claro por praticamente todos os diretores. De facto, é uma atividade com *“uma multiplicidade de aspetos, de situações, de tomadas de decisão completamente diferentes”* (Delta 55, ref. 8), o que torna a função muito complexa e cansativa (Delta 4, ref. 9). A associar a esta realidade, a grande produção legislativa do XVII e do XVIII governos constitucionais, com a inerente necessidade de a integrar (Delta 13, ref. 16; Delta 39, ref. 12), e os constantes pedidos da administração da educação (Delta 33, ref. 10; Delta 37, ref. 5; Delta 39, id.; Delta 44, ref. 7; Delta 57, ref. 13), fazem com que se sinta que *“o que se exige [atualmente] a um responsável por uma escola não tem nada a ver com aquilo que se exigia antes”* (Delta 2, ref. 10), tendo passado a haver *“frentes complicadas de trabalho [que] não têm a ver com a planificação do dia a dia”*. Por tudo isto, esta parece ser uma *“função [que] deita abaixo uma pessoa, (...) muito exigente”* Delta 4 (ref. 9).

De facto, ligado ao trabalho de dirigir a escola, o diretor tem de resolver problemas apresentados pelos vários atores da escola (Delta 21, ref. 11), gerir conflitos (Delta 29, ref. 4; Delta 31, ref. 4; Delta 48, ref. 3), refletir sobre assuntos trazidos pelos encarregados de

educação (Delta 39, ref. 12) e todo um outro tipo de situações, mesmo das “*mais incríveis*” (Delta 33, ref. 9).

Esta realidade faz com que o desenvolvimento da função seja marcado por:

- Dificuldade em cumprir uma programação, como referem 34 diretores (*ver anexo 3, pp. 74-80*). As intenções expressas em programações são rapidamente ultrapassadas pelo que se impõe (Delta 10, ref. 6), raramente sendo cumpridas (Delta 5, ref. 6) e não se passando, por vezes, “*do primeiro ponto*” previsto (Delta 7, ref. 15). Por isso, parece ter de se ir vivendo o dia a dia (Delta 6, refs. 4 e 5).
- Imprevisibilidade, como norma, evidenciada através de interrupções constantes, referidas por 29 diretores (*ver anexo 3, pp. 81-92*) e intimamente relacionadas com o grande número de solicitações, “*as mais variadíssimas*” (Delta 23, ref.13), provenientes de professores, funcionários, alunos, pais e administração da educação, como 38 diretores sublinham (*ver anexo 3, pp. 23-28*) e vários, entre estes, especificam:

“aqui vem parar tudo: ‘Olha só queria entregar isto.’; ‘Olha, só queria perguntar se posso deslocar aquela cadeira do auditório para não sei onde.’ Portanto, não há a concentração num trabalho efetivo e real. É muito difícil.” (Delta 7 (ref. 17)

“a qualquer momento acontece qualquer coisa lá fora, nos corredores da escola, numa escola porque um professor faltou de repente sem nós contarmos e o coordenador da escola liga: ‘Olhe agora o que é que eu faço?’ E nós vamos ter de resolver o problema, se é que temos recursos para tal. Sei lá, porque o almoço chegou tarde e as crianças estão sem almoçar, porque aconteceu qualquer coisa a nível físico na escola, porque um funcionário adoeceu e é preciso substituir... Isto acontece frequentemente.” (Delta 13, ref. 15)

“Quero ter férias mais cedo, preciso de ir tratar deste assunto, não me dava jeito ter uma vigilância no dia tal (...), chegam-me problemas disciplinares, a diretora de turma devia ter sido mais interventiva, o aluno fez assim e não foi castigado, são questões de natureza muito diversa (...)” (Delta 16, ref. 9)

“é todo o género de problemas: é os alunos que se queixam que o aluno mais velho lhe tirou a bola para jogar o ping-pong; é um funcionário que se queixa que numa sala está a chover, por exemplo; é o pai que acha que os trabalhos de casa são muitos para uma determinada semana. É assim... são professores muitas vezes com dúvidas e que nos solicitam alguma informação; é o Ministério da Educação a pedir também constantemente uma série de documentação; é legislação que não para de chegar (...) que nos leva a que tenhamos que estar atentos a essa realidade para não nos escapar nada de fundamental.” (Delta 39, ref. 13)

Todas estas situações promovem a sensação de se “*trabalhar sem rede*” (Delta 17, ref. 16), sendo cada dia “*extremamente confuso, intenso*” (Delta 20, ref. 9) e funcionando o diretor como uma espécie de “*balcão de atendimento*”, só tendo “*tempo para ser bombeiro*” (Delta 52, refs. 4, 8), associação esta que também é feita por outros 6 diretores, de modo explícito (Delta 13, ref. 15; Delta 37, ref. 2; Delta 60, ref. 4) ou implícito (Delta 11, ref. 3; Delta 13, ref. 15; Delta 18, ref. 5).

Relacionada com essa retratada voragem e concorrendo para ela, parece estar uma prática bastante presente na gestão escolar: a da chamada gestão de porta aberta, exercida em espaço comum pelos membros da direção, como destacam 41 dos membros do Conselho das Escolas (*ver anexo 3, pp. 129-137*). De facto, só 19 dos diretores dispõem de um gabinete próprio, 8 dos quais já há algum tempo e 11 deles recentemente (*id.:* pp. 122-129).

Esta opção (gestão de porta aberta) é apresentada pelos entrevistados como tendo vantagens e desvantagens. No primeiro caso, ficar logo a conhecer os problemas e poder dar-lhes resolução (Delta 12, ref. 9; Delta 23 ref. 9), tornar o órgão de direção próximo das pessoas (Delta 15, ref. 7) e, dessa forma, ficar-se a conhecer muito da vida da organização, sentir “*o pulsar da escola*” (Delta 56, ref. 20). No segundo caso, acarreta um conjunto de problemas que dificultam o trabalho (Delta 27, ref. 9): ter de parar o que está em curso (Delta 39, ref. 12), ser confrontado com assuntos da responsabilidade de outros (Delta 30, ref. 8), diminuir bastante a privacidade (Delta 43, ref. 3), promover uma cultura do imediatismo (reatividade) em vez de uma atitude pró-ativa e de “*visão estratégica*” (Delta 48, ref. 9), bem como aumentar o potencial de crítica à direção (Delta 7, ref. 42).

Por tudo isto, caraterizar um dia típico da atividade do diretor é algo considerado por 12 dos membros do Conselho das Escolas como impossível (*ver anexo 3, pp. 93-95*), pois consideram que essa tipificação passaria por encontrar regularidades nas atividades desenvolvidas, o que não existe. No entanto, adotando-se uma perspetiva mais abrangente e flexível, e considerando toda a imprevisibilidade e o manancial de solicitações com que os diretores são confrontados, um dia habitual da atividade de um diretor poderia ser retratado como uma jornada de trabalho marcada pela adaptabilidade ao que vai ocorrendo e se sobrepõe ao que estava inicialmente programado:

“é chegar aqui e dizer assim: ‘Tenho tudo tratado, tenho tudo muito bem arranjadinho, tenho tudo pronto.’ Vai dar até para conversar um bocado com o pessoal. Passado cinco minutos [há] de tudo: é um menino que fez isto, é um professor que está todo exaltado porque apareceu isto e aquilo. É um pai que chega aí (...), que entra por aí a dizer tudo e mais que seja. É o eu começar a

dizer que tenho tudo feito que não tenho problema nenhum [e] naquele dia aparece tudo de todo o lado. “ (Delta 18, ref. 6)

“um dia em que se recebem cento e cinquenta telefonemas, dá-se cinquenta despachos, atendem-se vinte pais e, se calhar, pensa-se durante muito pouco tempo. Há muito pouco tempo para pensar (...) [e] um ritmo alucinante.” (Delta 35, ref. 5)

É exatamente esse ritmo diário, aparentemente frenético, e a incapacidade para se refletir que fazem com que, para além das horas que os diretores passam na organização que dirigem, seja também necessário realizar muito trabalho extra, tanto ao início da manhã e ao final da tarde, na escola, como em casa, algo que é destacado por 35 dos diretores (ver anexo 3, pp. 49-66). Tais momentos são dedicados ao planeamento, conceção e análise de tudo aquilo que requer a concentração e a tranquilidade que não parece ser possível ter na escola, durante o período “normal” de funcionamento.

Apesar do jogo entre as desvantagens e as vantagens indicadas anteriormente, associadas à “política de porta aberta”, e porque no âmbito do funcionamento diário da organização que dirige, o diretor parece ser profundamente marcado pela já referida “multiplicidade de tarefas” relacionadas com o resolver de problemas apresentados pelos vários atores da escola (Delta 21, ref. 11), a sua atividade visível associa-se à de um gestor de urgências. Por outro lado, a opção por um tipo de gestão muito presencial parece estar associada a um determinado conceito do que é gerir uma escola, que na opinião de Delta 48 tem sido criticado, ao refletir sobre as formações em que tem estado envolvido no Instituto Nacional de Administração:

“(...) eles são muito mais duros ao nível da interpretação do que é a gestão. Eles definem isto como uma má gestão porque era um conselho executivo que estava sempre na escola, com uma presença excessiva, e geralmente nós trabalhamos dez, doze horas. Trabalhamos tanto por este motivo, porque se trabalhássemos de porta fechada não precisaríamos de permanecer na escola o tempo que estamos. Há aqui, de facto, um vício de gestão. (...) Sim, é uma opção. Não diria que as consequências seriam todas negativas. Possivelmente seria outro tipo de escola que não tenho perfilhado. (Delta 48, ref. 8)

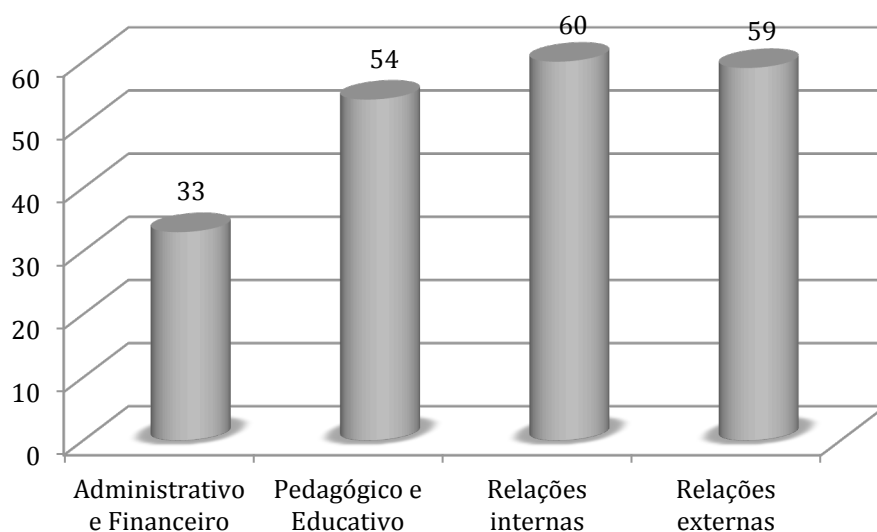
Por outro lado, essa realidade faz Delta 23 pensar que:

“se calhar há que deixarmos de ser um pouco gestores e virarmo-nos mais para liderar, mas não acho que seja possível. Eu, ainda hoje, às vezes, ponho-me a fazer as contas e chego à conclusão que só para o expediente na escola, são sete, oito horas. Tenho tempo para fazer mais o quê? E não acho muito possível delegar, delegar, delegar, porque nós temos que ter a noção exata daquilo que se passa.” (ref. 10)

2.2 Os domínios de ação

De modo a se ter uma visão mais fina da ação do diretor, vejamos como se processa a sua ação em torno dos quatro domínios que compõem a sua atividade. Para tal iremos recorrer, em primeiro lugar, à análise das referências associadas a cada um desses níveis.

Gráfico n.º 6 – Número de diretores que mencionam cada domínio de atividade.



Analisando o gráfico anterior, verificamos que o domínio das relações é o mais referido pelos diretores (60 para as relações internas, 59 para as relações externas), seguido de perto pelo Pedagógico e Educativo (54) e finalmente, a grande distância, pelo Administrativo e Financeiro (33), isto é, só 33 diretores é que mencionam explicitamente que desempenham atividade neste domínio.

No âmbito do **domínio Administrativo e Financeiro**, a gestão dos recursos humanos e financeiros ocupa um espaço importante no trabalho do diretor, como referem 31 dos inquiridos (*ver anexo 3, pp. 144-156*).

A gestão dos recursos humanos é um trabalho que exige um particular cuidado (Delta 8, ref. 12, 13), relacionado com a correta alocação dos existentes (Delta 9, ref. 5; Delta 15, refs. 11, 12, 13; Delta 59, ref. 10), com o ultrapassar de lacunas e dificuldades sentidas (Delta 48, ref. 13; Delta 52, ref. 9) e a criação das melhores condições para que o trabalho se possa

expressar (Delta 56, ref. 23), mas também com a necessidade de contacto para explicar as decisões e, dessa forma, para ultrapassar possíveis resistências (Delta 42, ref. 8) que sempre surgem no desenvolvimento de qualquer trabalho.

Relativamente aos recursos financeiros, trata-se de uma gestão que *“tem que ser muito virada para o gasto e a obtenção também de receitas”* (Delta 8, ref. 14), como destacam também outros 5 diretores (Delta 9, ref. 6; Delta 10, refs. 13, 15; Delta 27, ref. 13; Delta 54, ref. 8; Delta 59, ref. 9).

Voltando aos valores do gráfico da página anterior era possível extrapolar que a área Administrativa e Financeira constituía a que menos focalização exigia ao diretor. Apesar disso, a existência de indicadores mostrando que o domínio Administrativo e Financeiro continuava a ocupar um espaço muito importante no trabalho dos diretores, tomando-lhes bastante tempo (Delta 58, ref. 5), tal era a sua carga (Delta 38, ref. 5), evidenciava um aparente paradoxo.

De facto, a relação entre a indicação de que a componente administrativa e financeira teria menos peso no trabalho dos diretores e a manifestação de que o trabalho burocrático era excessivo, indiciava uma diferença entre aquilo que os diretores valorizavam na sua atividade (o que consideram importante realizar) e o que na verdade ocorre. Dito de outro modo, apesar dessa componente ser, explicitamente, a menos mencionada, no seu discurso, estes diretores entendem que o tempo que ela ocupa é excessivo, devendo, portanto, dedicar ainda menos tempo a ela.

Na realidade, a pesquisa de expressões (burocracia e similares) que estão diretamente ligadas a este domínio indicava que o trabalho burocrático que recaía sobre os diretores (destacado por 32 deles, surgindo frequentemente ao longo da descrição do seu trabalho), continuava a ser excessivo e assumia novos contornos.

“Contrariamente ao que se possa pensar, é aí que trabalhamos”, afirma Delta 38 (id.), para logo a seguir complementar: *“Nós deixámos de trabalhar em papéis e passámos a trabalhar em computadores.”* (id, ref. 6), esclarecendo os novos contornos que a burocracia assume atualmente:

“São aplicações para isto e para aquilo. Por exemplo, o meu colega subdiretor, o ano passado⁵⁴ esteve o ano inteiro sentado a um computador, não fazia outra coisa se não preencher inquéritos e responder a isto ou àquilo. Depois é tudo sempre para antontem. Os próprios serviços centrais não se apercebem que ao inundar-nos com um conjunto vasto de questionários e de perguntas,

⁵⁴ Ano letivo 2008/2009

às vezes sobre dados que eles já têm na posse deles, estão a complicar a nossa vida. Mas deve ser mais fácil pedir outra vez ao desgraçado do diretor do que ir fazer a pesquisa nos sites dos serviços centrais. A MISI⁵⁵ e a DGIDC⁵⁶ têm os dados todos desde o início do ano. Por exemplo, vem um email com perguntas do género 'Quantos funcionários tem? Quantas categorias há?', quando eles têm lá isso tudo. Por isso, passamos semanas e meses inteiros ocupados com isso e não nos podemos dedicar a outras tarefas que são importantíssimas para a escola. (...) Há coisas que nós temos mesmo de preparar, como um Conselho Pedagógico, o Conselho Geral Transitório ou fazer reuniões com os coordenadores de departamento e é muito complicado fazê-lo." (id.)

A necessidade de os serviços centrais do Ministério da Educação manterem as escolas sob controlo assumia novas formas que, de algum modo, retiraram a habitual carga burocrática do trabalho, isto é, a que antigamente parecia caracterizar a realidade dos diretores:

"Lembro-me que naquela altura⁵⁷ a própria gestão do programa do leite, que agora é uma coisa corriqueira, era complicadíssima de se fazer, havia grandes dificuldades do ponto de vista burocrático e operacional." (Delta 14, ref. 47)

No entanto, a situação atual já não tinha como suporte a existência de um setor administrativo perito em tratar da burocracia típica da época:

"tinha uma chefe de serviços administrativos que sabia daquilo a podes e, portanto, quando eu tomei a decisão de me candidatar já sabia que ia ter uma retaguarda muito boa; e tive. Posso dizer que (...) foi a minha grande formadora a nível de administrativo; foi a minha chefe de serviços na época. Eu estava perfeitamente descansado. Aprendi muito, todos os dias. Dia sim, dia não, ela chegava-me com uma coisa nova e eu estava atento, ia aprendendo, nunca tive muitas dificuldades em aprender e também aprendi. Foi a área mais difícil." (Delta 12, ref. 61)

Assim, apesar de menos interessados na área administrativa (Delta 13, ref. 23), sabia-se que este era um campo que implicava bastante atenção e trazia outras exigências, decorrentes do uso de novas plataformas:

"Agora com a questão da MISI eu acho que melhorou bastante porque há uma plataforma onde nós descarregamos a informação e ponto final, ninguém nos chateia mais (...), há uma tentativa de melhoria em termos de procedimentos, em termos de burocracia, não tenho dúvida nenhuma disso. (...) Sim, mas também é óbvio que há um controlo maior sobre as escolas, não há dúvida

⁵⁵ Sistema de Informação do Ministério da Educação - MISI@

⁵⁶ Direção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular

⁵⁷ Referência ao início na função (2003)

nenhuma também. Nós antes podíamos inventar um bocadinho porque como não havia cruzamento de informação podíamos dizer que tínhamos X alunos, depois podíamos dizer que tínhamos Y. Isso agora não é possível, está tudo controladinho ao máximo. A questão é a relação custo/benefício; eu penso que é melhor estar controlado mas pelo menos termos aquela plataforma onde descarregamos a informação e ponto final, não temos de nos preocupar mais com isso. Portanto, alguém precisa de informação, seja a escola, seja o GEPE⁵⁸, seja a ministra, seja quem for, vai à MISI e não tem que andar a perguntar sistematicamente à escola as mesmas coisas. Era agora isto, agora aquilo, era um sistema complicadíssimo. “Até 6.ª feira, diga-nos quantos computadores tem”, “Até 6.ª feira, queremos isto”. Tínhamos sempre aí uma pessoa que tinha de andar a contar coisas, era difícil. Assim é muito melhor, há uma plataforma, nós registamos e quem quiser consultar vai lá. A esse nível central o relacionamento está melhor.”

“há também a parte das centrais de compras: as Vortais, as Construlinks, os cadernos de encargos que temos de fazer. É tudo isto que cai sempre nas nossas mãos, apesar de ser um serviço administrativo, porque não temos serviços administrativos competentes. Estas obrigações que temos tido nas escolas têm sido até piores do que as que tínhamos antes.” (Delta 9, ref. 6)

Apesar de todas estas alterações havia um peso significativo da apelidada burocracia, tanto através da legislação (Delta 19, ref. 39), como de uma determinada forma de agir ao nível regional onde tudo parecia ser pedido com a maior urgência (Delta 11, ref. 39). Por outro lado, a implementação de uma nova dinâmica de gestão da informação no seio da própria escola, algo referido por 5 diretores (Delta 23, ref. 21; Delta 29, ref. 13; Delta 30, ref. 11; Delta 43, refs. 4, 5; Delta 54, ref. 6) trazia também trabalho acrescido.

Talvez por todos estes fatores se sentisse que, por um lado, a parte administrativa necessitava de mais apoio ao nível da secretaria, cuja falta de preparação ou de autonomia trazia trabalho acrescido aos membros da gestão (Delta 17, ref. 17; Delta 23, ref. 22; Delta 51, ref. 10), o que passaria por melhorar a informação jurídica (Delta 50, ref. 5) e pela implementação de novos procedimentos, tanto através da sua informatização (Delta 25, ref. 9) como da afetação de funções e responsabilidades (Delta 41, ref. 9). Delta 13 considerava, mesmo, este o domínio *“mais chat[o]”, “aquela [área] onde (...) os diretores (...) menos preparados estão, mas também (...) aquela onde têm mais medo de navegar.”* (Delta 13, ref. 23).

Todas as exigências relativas ao domínio Administrativo e Financeiro, impediam diretores de canalizar muita da sua ação para outro domínio considerado como determinante: o Pedagógico e Educativo, como bem retrata Delta 12 (ref. 12): *“(...) A área*

⁵⁸ Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

administrativa e burocrática da escola gasta-nos muito tempo e acabamos por perder na área da tal orientação e da liderança pedagógica.”

Assim sendo, podemos concluir que o domínio Administrativo e Financeiro ocupa um espaço bastante grande da atividade do diretor, sendo o paradoxo apontado anteriormente resultante, não do facto destes diretores não darem importância a este domínio no desenvolvimento das suas funções (pertence à “normalidade” do seu desempenho), mas sim por valorizarem no seu discurso aquilo que consideram mais importante na definição da sua atividade e que gostariam de poder expressar.

No **domínio Pedagógico e Educativo** a ação do diretor ocorre em torno de três dimensões: participação no Conselho Pedagógico, intervenção ao nível das estruturas pedagógicas de gestão intermédia e preparação e execução de medidas de ação educativa e pedagógica.

No que diz respeito à participação no Conselho Pedagógico (CP), a aplicação do DL 75/2008 fez com que o diretor passasse a ter de presidir a este órgão, algo que no enquadramento do DL 115-A/98, recordemos, era uma opção que teria de passar por uma eleição aí realizada. Apesar desta não ter sido uma questão colocada diretamente a todos os entrevistados (só surgiu quando o discurso o proporcionava), a presidência do Conselho Pedagógico foi abordada por 38 dos diretores entrevistados (*ver anexo 3, p. 166 e pp. 177-193*). Destes, 24 sempre presidiram ao órgão, enquanto 14 não o faziam anteriormente por acharem que tal separação era necessária e importante, motivando os membros do CP para que a tal hipótese não fosse sequer colocada. No seio desta diferença de opções habitavam três conceções sobre o que é fundamental na gestão escolar, ligadas ao que era considerado determinante na ação de um diretor.

A primeira destas conceções está associada aos diretores que se manifestaram contra a separação das funções, e afirma que por a área pedagógica ser determinante, tal devia impedir o diretor de prescindir da presidência do Conselho Pedagógico. Essa importância (Delta 26, ref. 12; Delta 51, ref. 11), é fácil de constatar já que *“grande parte das questões pedagógicas, tinham reflexo direto naquilo que era a vida da escola, ao nível das decisões do órgão de gestão”* (Delta 36, ref. 9), Essa íntima interligação desenvolveria, ainda, no diretor a capacidade de continuar a perceber e sentir o que é ser-se professor (Delta 5, ref. 8). Refletindo na experiência no âmbito do DL 115-A/98, Delta 29 afirmava mesmo que a possibilidade desse exercício repartido lhe *“fazia muita confusão”* (ref. 15), enquanto que Delta

42 dizia mesmo que a possibilidade de separação de poderes que esse diploma legal permitia “*era um absurdo*” pois, “*todas as responsabilidades pedagógicas, a constituição das turmas, a elaboração dos horários, a distribuição do serviço, a elaboração do projeto educativo, a avaliação dos professores*” eram conferidas ao diretor (ref. 10).

A posição a favor da separação de poderes, isto é, que a presidência do CP deveria estar sobre a responsabilidade de um elemento que não o diretor, algo que até chegava a estar previsto em regulamentos internos (Delta 27, ref. 15; Delta 31, ref. 11), baseava-se em duas razões essenciais, que clareavam as outras duas dimensões (concepções):

- Uma de ordem funcional: aliviaria a carga de trabalho (Delta 6, ref. 18; Delta 14, ref. 23; Delta 16, ref. 16; Delta 20, ref. 13; Delta 52, ref. 10; Delta 60, ref. 8) que o diretor tem habitualmente, dispensando-o, por exemplo, de “*orientar reuniões [que] também é cansativo e obriga (...) a um trabalho suplementar.*” (Delta 45, ref. 13), conferindo ao trabalho pedagógico o rótulo de delegável, face ao não pedagógico. Assim, esta segunda concepção interiorizava que a gestão de uma escola passa por abdicar de assumir a responsabilidade direta pela área pedagógica.
- Outra de ordem conceptual: promovia a separação da gestão escolar em dois níveis, claramente diferenciados: “*o da gestão e o (...) estritamente pedagógico “, (...) [o que] evitar[ia] algumas confusões*” (Delta 22, ref. 10) que “*atrapalha[m] um bocadinho*” (Delta 23, ref. 24) e permitiria que à área pedagógica fosse dedicada toda a concentração, o que não ocorria quando se acumulavam as duas funções. Associada a esta ideia estava, também, a constatação de que o grosso do trabalho do diretor era de tipo mais executivo e burocrático, ligado à aplicação das medidas de política educativa:

“eu acho que esse espaço privilegiado na escola, da parte pedagógica, não devia ser simultâneo com o presidente do conselho executivo, devia ser exercido por uma pessoa à parte (...) porque eu acho que o presidente do conselho executivo é mais executivo, tem de implementar as medidas do Ministério da Educação. Como sabe, elas neste momento chegam a toda a hora. (...) Mas eu acho que o presidente do pedagógico tem de trabalhar em colaboração com o presidente do conselho executivo, agora diretor. Eu faria esse cargo separado da gestão. Eu acho que a parte pedagógica tem de ter um papel preponderante e, por isso, acho que uma pessoa que tenha só esse cargo está mais liberto para ver e pensar na pedagogia e para ver outras coisas. O Executivo está mais preocupado com as obras, com a parte burocrática da organização.” (Delta 27, ref. 15)

“o nosso volume de trabalho não é com as questões pedagógicas. Neste momento, começa a ser com as questões de natureza administrativa e financeira, e depois temos que ter um cuidado

acrescido, porque se falha qualquer coisa, enfim, é muito problemático para a vida da escola e para a vida das pessoas, não é? As questões jurídicas, questões financeiras, muitas técnicas, muitas, muitas e por isso é que a medida de assessoria foi uma medida maravilhosa do ponto de vista do funcionamento das escolas.” (Delta 50, ref. 7)

Como tal, a terceira conceção avançava com outra ideia, afirmando que pelo facto de a área pedagógica ter um papel preponderante para a vida escola, ela não pode sofrer qualquer impacto negativo, fruto das exigências que a área administrativa tem no trabalho do diretor.

No entanto, para que essa separação de responsabilidades funcionasse em pleno, tinha que haver uma grande sintonia entre o diretor e o presidente do Conselho Pedagógico (Delta 25, ref, 12; Delta 30, ref, 14; Delta 31, ref. 11), quer ele o fosse de facto ou por delegação efetiva de competências, como veremos já a seguir. É que não poderia haver o risco de o Conselho Pedagógico se tornar num contrapoder, como refere Delta 31, ao refletir na sua experiência em torno do processo de avaliação do desempenho docente: *“(…) complicou-se porque o Pedagógico não era eu que liderava e tornou-se numa força de bloqueio.”* (ref. 12).

Associadas a estas duas últimas razões, e porque o DL 75/2008 obrigava à presidência do CP, dois diretores expressaram ter encontrado uma solução para ultrapassar essa obrigatoriedade que consideravam um problema: o grosso do trabalho continuou a ser feito por outro elemento e o diretor só presidia à reunião, assumindo o seu papel (in)formalmente:

“neste momento, a presidente do Conselho Pedagógico até ao fim do 115 foi eleita secretária para continuar a fazer o que fazia antes. (...) Ela prepara a ordem de trabalhos, verifica que assuntos devem ser tratados, leva a documentação para a reunião. Eu tenho de dirigir a reunião, mas ela é uma secretária que continua a fazer praticamente tudo o que fazia como presidente.” (Delta 6, ref. 19)

“dei a volta metendo dois vice-presidentes no Pedagógico e são eles que fazem tudo, eu só conduzo a reunião. (...) Nós preparamos tudo em conjunto e quando era a outra colega nós também discutíamos tudo antes. Foi sempre um trabalho muito conseguido entre nós todos.” (Delta 14, ref. 23)

A intervenção ao nível das estruturas pedagógicas de gestão intermédia: departamentos e conselhos de turma, faz também parte integrante da ação do diretor, o que é referido por 24 dos membros do CE (*ver anexo 3, pp. 157-168*). À promoção do trabalho desenvolvido por

estas estruturas era dada uma particular ênfase por 18 destes diretores, tanto expressando uma organização própria que dava uma resposta mais adequada e fomentava, de modo diferente ou complementar à prevista na lei, a autonomia da organização (Delta 2, refs. 23 e 25) e o desenvolvimento do seu trabalho (Delta 4, ref. 13; Delta 6, refs. 16, 17; Delta 30, ref. 13; Delta 35, ref. 10; Delta 44, ref. 11). Essa autonomia passava também pela criação de novas estruturas que apoiassem as necessidades e a especificidade da escola (Delta 6, id.; Delta 8, ref. 17; Delta 12, ref. 14).

A ação junto dos níveis intermédios alargava-se ainda para além da recriação da estrutura pedagógica, atingindo níveis mais finos relacionados com a relação entre os seus membros. A implementação de novas dinâmicas não era um ato isento de dificuldades, mas a construção e conquista de uma nova realidade ultrapassaria todos os entraves, pois estavam em jogo indicadores fundamentais para o desenvolvimento e a qualidade do trabalho pedagógico, como fossem:

- a promoção da cooperação:

“o espaço de trabalho em reunião conjunta faz com que se conheçam uns aos outros. Eu tinha aqui uma situação em que as pessoas do conselho de turma só sabiam quem eram as pessoas da turma na primeira reunião do final do primeiro período, antes não sabiam quem eram. Agora sabem porque no início do ano reúnem, podem ter outros pontos na ordem de trabalhos, mas o meu objetivo é que se conheçam os membros do conselho de turma e que definam estratégias e que falem dos projetos curriculares de turma, se assim o entenderem..” (Delta 12, ref. 16)

“Eu sei que tem havido muitas queixas dos docentes, porque acham que reúnem muito. Claro, antes não reuniam nada, é chato. O facto é que antes não havia cooperação (...) e temos de trabalhar no sentido de criar um espírito de corpo. Nós temos aqui um problema de idades. As pessoas andam aqui nos cinquenta anos e mais, que têm uma organização da sua vida e uma forma de estar, enquanto que as pessoas abaixo dos quarenta têm outra e é difícil pô-los a fazer coisas conjuntamente.” (id. ref. 17)

- a coesão das equipas:

“eu consigo criar equipas pedagógicas em cada ano; por exemplo, o professor de português do 7.º ano tem os sétimos todos e isto permite criar equipas coesas, praticamente sempre, tento ter equipas iguais. Conseguimos criar uma hora semanal para reunirem todas as semanas, o que permite ao Conselho de Ano (nós aqui funcionamos dessa forma não é por Conselho de Turma), todas as semanas ter informação atualizada sobre o que se passa com os alunos. Toda e qualquer intervenção que seja necessária fazer é oportuna e feita quase de forma cirúrgica, o que permite aos colegas acertarem como vai ser a semana de trabalho. Isto dá grandes vantagens em termos de trabalho porque temos sempre informação fresca por parte deles, os problemas disciplinares são atacados semanalmente. Como os professores são sempre iguais, se houver um

aluno que não se enquadra bem na turma eu facilmente o mudo para outra turma, sem qualquer problema. Esta é uma grande vantagem que nos torna mais flexíveis e mais versáteis.” (Delta 14, ref. 16)

- a promoção da articulação curricular:
fomentando-se “o máximo de união entre os diversos ciclos” (Delta 9, ref. 7) e contrariando discursos de responsabilização do ciclo anterior (Delta 54, ref. 9)

A importância da relação com as estruturas pedagógicas de gestão intermédia fazia com que a sua liderança fosse algo a ter em particular atenção, o que é abordado por 6 diretores, pois tal era um fator determinante para o sucesso do seu funcionamento. Entre estes, 4 diretores não abdicavam dessa prerrogativa, por a considerarem de grande importância, (Delta 7, ref. 28; Delta 44, ref. 10; Delta 57, ref. 16; Delta 59, ref. 13). Um outro (Delta 15, ref. 14), usava de uma estratégia mais subtil, através de um trabalho de influência prévio à escolha realizada pelos pares. Essa importância parecia ser tal que o último destes diretores afirmava que quando não estavam à frente dessas estruturas pessoas da sua confiança corria-se o risco de a escola não funcionar tão bem (Delta 19, ref. 13).

A preparação e execução de medidas de ação educativa e pedagógica expressava-se de várias formas: preparação pelo próprio de documentos para análise e reflexão (Delta 11, ref. 17) ou criando condições para tal (Delta 12, ref. 14), através da coordenação direta de projetos (Delta 4, ref. 12) e apoio e acompanhamento ao seu desenvolvimento (Delta 18, ref. 10), pela montagem de um centro de recursos educativos (Delta 25, ref. 11), pelo apoio ao desenvolvimento dos chamados “cursos de educação e formação” (Delta 27, ref. 14) e mesmo pelo desenvolvimento de jornadas de formação (Delta 33, ref. 14; Delta 56, ref. 24).

Ainda dentro do domínio Pedagógico, 10 dos diretores referiram que durante vários anos assumiram também componente letiva, ao mesmo tempo de presidiam ao órgão de gestão, algo que entretanto deixaram de fazer. Consideravam, no entanto, que essa duplicação de funções prejudicava tanto a qualidade da atividade docente como a da gestão (Delta 29, ref. 17; Delta 34, ref. 14; Delta 48, ref. 16; Delta 50, ref. 8; Delta 53, ref. 9). Apesar disso, o gosto pela lecionação não tinha desaparecido, de tal forma que sempre que tal era possível participava-se numa ou noutra aula de substituição (Delta 50, ref. 8; Delta 56, ref. 26).

No que diz respeito ao **domínio “Relações Internas”**, relacionado com as interações que são estabelecidas com os corpos que compõem a escola: professores, alunos,

assistentes operacionais (Ass Op) e assistentes administrativos (Ass Adm), estando essa relação retratada nos gráficos seguintes.

Gráfico n.º 7 – Número de diretores que mencionam a existência de contactos com os corpos profissionais internos.

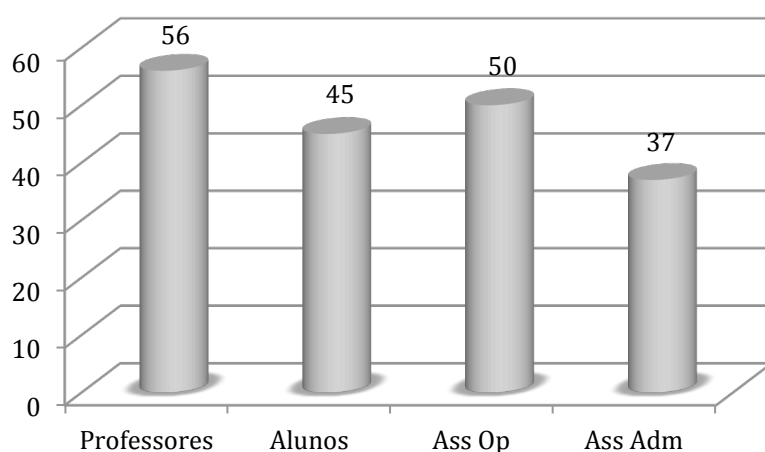
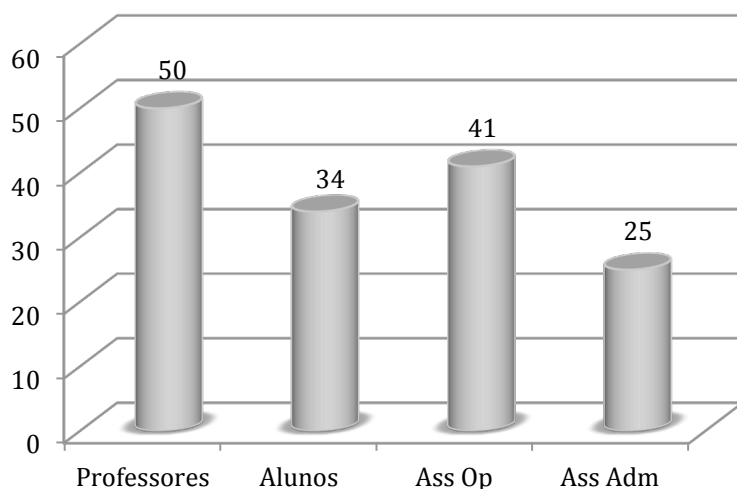


Gráfico n.º 8 – Número de diretores que qualificam a relação com os corpos profissionais internos de “boa e próxima”.



Analisados os dois gráficos anteriores, parece poder concluir-se que o maior número de contactos destes diretores ocorre com os professores, depois com os assistentes operacionais, a seguir com os alunos e, finalmente, com os assistentes administrativos.

Com os professores trata-se de uma relação que se desenvolve, na grande maioria, com aqueles que trabalham na escola sede, local onde, portanto, trabalham os profissionais com quem é mantido um contacto mais direto.

A relação é apelidada de “boa e próxima” por 50 diretores e revela a grande ligação que existe com a classe profissional de que fazem parte, facto este que está também expresso por 13 diretores (*ver anexo 3, pp. 233-246*) terem o hábito de ir regularmente à sala de professores, normalmente no chamado “intervalo grande”, de modo a promover o contacto pessoal, “estar com os colegas”, poder “conversar” um pouco, “tomar um café” e sentir, dessa forma, a vida naquela parte da escola.

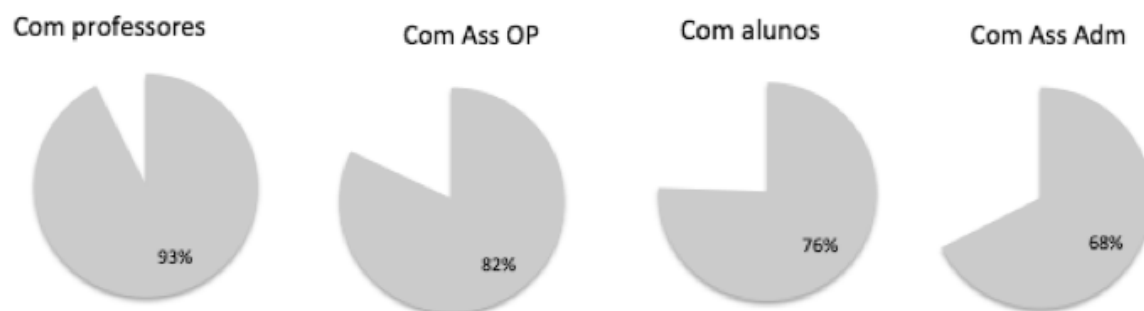
Por outro lado, os docentes são os que mais recorrem à gestão (*id.: pp. 201-203*), algo que é explicitamente identificado por 8 diretores, visto como uma “*constante*” (Delta 21, ref. 20) que se expressa com particular insistência no “*intervalo grande de manhã*” (*id.*; Delta 20, ref. 15), mas também com alguma “*informalidade*” (Delta 25, ref. 13) na apresentação de uma diversidade de assuntos, “*os mais díspares*” (Delta 27, ref. 17), por exemplo, problemas com os alunos (Delta 20, refs. 16, 18; Delta 27, ref. 17; Delta 29, ref. 18), dúvidas relacionadas com a legislação (Delta 36, ref. 10) e pedido de informações sobre o evoluir da situação educativa (Delta 20, ref. 18).

Do contacto interno faz também parte o “dar a volta pela escola”, aproveitando para falar com alunos e com auxiliares e parar para ir ao bar (Delta 4, ref. 6; Delta 16, ref. 4; Delta 59, ref. 16), movimentação que permite dar uma “*palavrinha especial*” de que as pessoas parecem gostar muito (Delta 16, ref. 4). No fundo, todo esse contacto permite que o diretor sinta, de um modo menos formal, a “vida da escola”.

Deste processo relacional, fazem parte também momentos que são mais formais e que permitem detetar algumas dificuldades com estes corpos, as quais, embora sejam referidas por um número bastante reduzido de diretores, apresentam um valor muito próximo: 13 referências para os professores: 12 para os assistentes operacionais e 18 para os assistentes administrativos. (*ver anexo 3, pp. 226-233; 279-283; 293-303*).

Fazendo uma ligação entre os valores numéricos constantes dos gráficos n.º 7 e n.º 9, podemos verificar, através do conjunto de gráficos n.º 9, que a relação com o corpo docente se destaca novamente, ou seja, 93% dos diretores referem existir contactos com os professores, sendo que 82% desses diretores categorizam a relação estabelecida como sendo “boa e próxima”. Seguem-se os assistentes operacionais, com 82%, os alunos com 76% e, finalmente, os assistentes administrativos têm um valor substancialmente inferior (68%).

Gráfico(s) n.º 9 – Relação percentual entre a menção da existência de contactos com os corpos profissionais internos e a qualificação da relação como “boa e próxima”.



Relativamente ao **domínio “Relações Externas”**, ele diz respeito às interações estabelecidas com todas as entidades independentes da escola, públicas ou privadas, individuais ou coletivas: encarregados de educação (EE's), autarquia, membros da comunidade e representantes da administração da educação (ADM).

Gráfico n.º 10 – Número de diretores que referem contactos com os corpos externos.

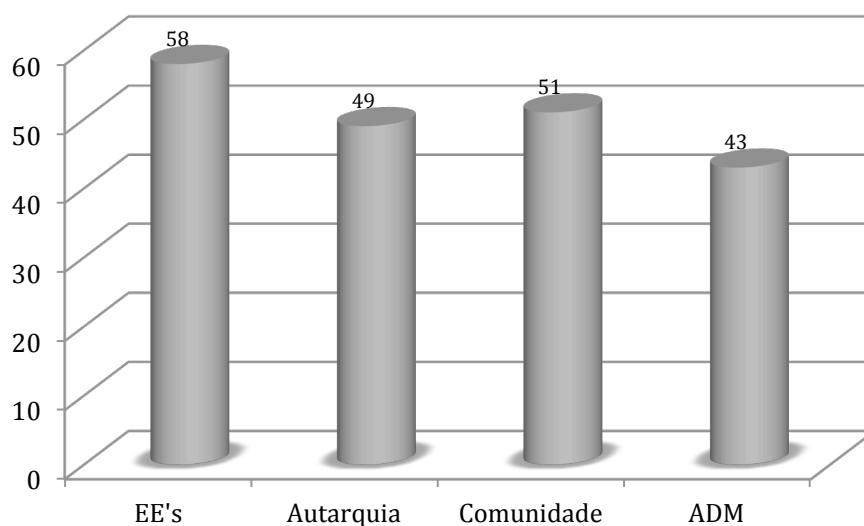
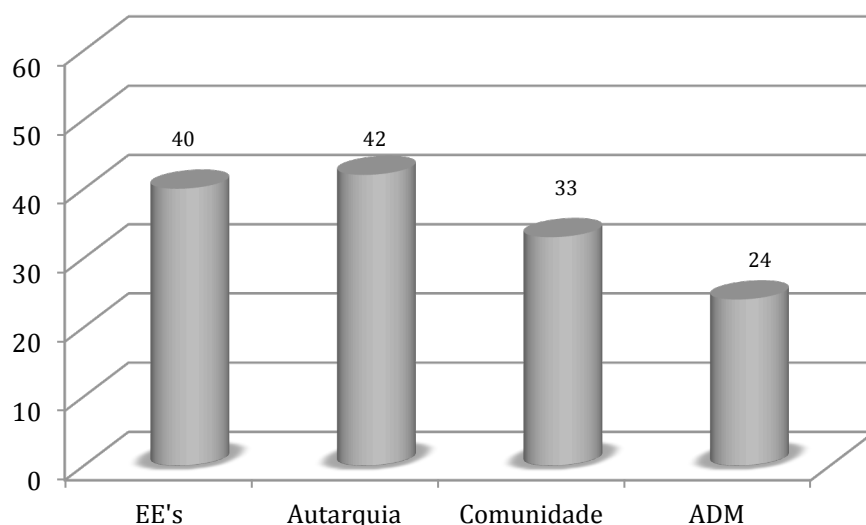


Gráfico n.º 11 – Número de diretores que qualificam a relação com os corpos externos de “boa e próxima”.



A análise dos gráficos anteriores, mostra que a relação com os encarregados de educação é a referida pelo maior número de diretores. Tipificadas de “boas e próximas” por 40 diretores, revela-se através de uma postura de proximidade, disponibilidade, abertura, imparcialidade, frontalidade e transparência, o que é referido por 15 destes diretores (*ver anexo 3, pp. 324-341*).

É essencialmente entre os diretores que não tipificaram o tipo de relação que é esclarecido ela ocorrer, principalmente, com os diretores de turma e os professores do 1.º ciclo (Delta 1, refs. 21, 22; Delta 19, ref. 30; Delta 25, refs. 26, 27; Delta 29, ref. 29; Delta 55, ref. 22), havendo pouca relação direta entre os EE's e o diretor (Delta 19, ref. 29; Delta 25, ref. 25; Delta 55, ref. 21; Delta 59, ref. 21; Delta 60, ref. 15).

A dinâmica da relação (*ver anexo 3, pp. 350-357*) estabelecia com os EE's é vista como uma das principais dificuldades, dada a sua pouca participação, o que é destacado por 15 diretores, mas também com a necessidade de “colocar limites” (Delta 13, ref. 46, Delta 17, refs. 34, 35, Delta 10, refs. 27, 34, 35), já que a sua intervenção, por vezes, não é a melhor (Delta 9, refs. 33, 34; Delta 13, ref. 48, 49; Delta 20, ref. 34, 35; Delta 49, ref. 18).

Com a autarquia o estabelecimento de protocolos e de parceiras tem um grande significado, algo é referido por 13 diretores (*ver anexo 3, pp. 382-385*).

Em relação à comunidade local⁵⁹ destaca-se também bastante o estabelecimentos de protocolos e parceiras, o que é referido por 35 diretores (*id.*: pp. 402-419).

Relativamente à relação com a administração da educação (*ver anexo 3, pp. 421-455*), esta é a única categorizada como “boa e próxima” por menos de metade dos diretores (24) do Conselho das Escolas. Apesar de se reconhecer uma maior proximidade com as estruturas da administração educativa, os contactos com Direções Regionais de Educação surgem mais da iniciativa destas organizações do que das escolas, como referem 7 diretores. Para além disso, assiste-se também a uma redução do contacto entre estas duas estruturas, o que é referido por 17 diretores.

Na base dessa redução de contactos com as DRE's, poderá estar também um conjunto de fatores que os diretores apontam como dificuldades sentidas, quando são os próprios a tomar essa iniciativa:

- Ausência de resposta para as dúvidas colocadas e/ou necessidades sentidas (11 diretores);
- falta de apoio jurídico para esclarecimento de dúvidas (5 diretores);
- muito tempo de espera até a resposta chegar, quando tal acontece (4 diretores);
- tentativa de não dar respostas por escrito (2 diretores).

Esta última dificuldade é mesmo retratada por um dos diretores como fazendo parte de uma política de “nim”:

“O facto, é que todos os dias sai nova legislação e ninguém assume a sua interpretação. As escolas que resolvam. Depois, mais tarde, quando tudo já estiver clarificado, então a Direção Regional, que antes disse “nim”, dirá aquilo que já todos sabem. Hoje já não há ofícios-circulares para interpretar a legislação, e ainda bem, mas no fim... é a leitura da administração que prevalece.” (Delta 6, ref. 34)

Tanto por estes motivos como por uma posição de princípio: “*sou pago para resolver os problemas*” (Delta 17, ref. 40), 17 diretores dizem mesmo que contactam pouco com a Direção Regional de Educação (*ver anexo 3, pp. 446-453*).

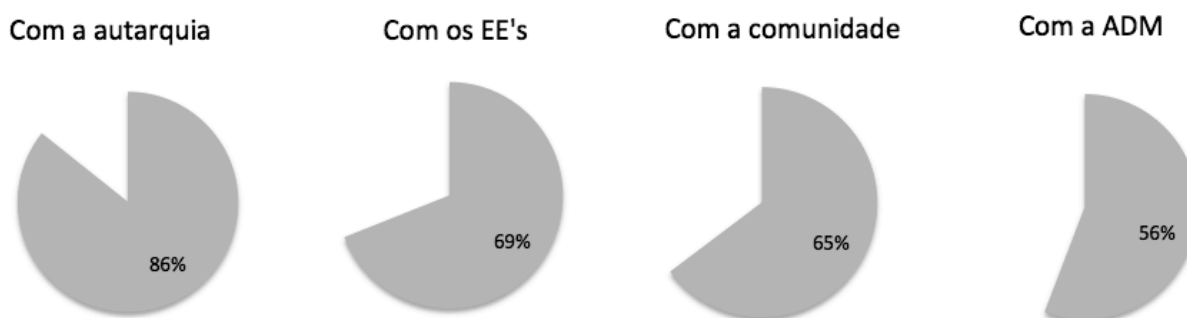
Por outro lado, sentia-se também que a delegação de competências tinha implicado a redução dos contactos (Delta 2, ref. 58; Delta 8, ref. 48; Delta 31, ref. 36; Delta 42, refs. 21,

⁵⁹ “Comunidade local” refere-se aos interesses económicos, sociais e culturais existentes no meio onde a escola está inserida. Como tal, os encarregados de educação, embora pertençam a esse meio local (também os alunos), têm um tratamento específico que não os inclui neste grupo.

22) e que a autonomia das escolas teria como reflexo o esvaziamento do papel da administração central e regional (Delta 7, refs. 52, 53). A acrescentar a estes dados, 7 diretores (Delta 9, ref. 40; Delta 14, refs. 36, 37, 38, 39; Delta 17, ref. 39; Delta 25, refs. 40, 41; Delta 44, ref. 24; Delta 54, ref. 19; Delta 55, refs. 26, 27) consideravam que as DRE'S eram estruturas perfeitamente dispensáveis.

Fazendo também uma ligação idêntica à já efetuada para as relações internas, comparando os valores numéricos constantes do gráfico n.º 10 com os do gráfico n.º 11, através do gráfico(s) n.º 12, verificamos que a relação com a autarquia se destaca claramente, ou seja, dos 82% de diretores que expressam haver contactos com a autarquia, 86% deles afirmam que a relação estabelecida é boa e próxima. A relação com os encarregados de educação surge em seguida (69%), seguida de muito perto pela que se desenvolve com a comunidade (65%). Finalmente, a relação com a administração da educação apresenta o valor mais baixo (56%), o que poderá reforçar os dados anteriormente apresentados.

Gráfico(s) n.º 12 – Relação percentual entre a menção da existência de contactos com os corpos profissionais externos e a qualificação da relação como “boa e próxima”.



3. O CONSELHO DAS ESCOLAS COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO

No caso dos diretores objeto desta investigação, o seu trabalho não se resumia ao desenvolvido no contexto da unidade orgânica que dirigiam, mas expressava-se também através de um contacto direto com os membros do Ministério da Educação, no âmbito da sua intervenção no Conselho das Escolas, em torno da apresentação de um conjunto de medidas de política educativa lançadas na época, razão pela qual a compreensão da dinâmica aí existente é também de grande importância para esta investigação.

3.1 Razões para a criação do órgão

Analizadas as entrevistas, é possível concluir que a criação do CE é percecionada como estando ligada a três tipos de razões, que podem apelidar-se de “oficial”, a primeira, e as outras duas de “oficiosas”.

A primeira razão, de carácter instrumental, visou criar uma estrutura que constituísse um espaço onde os objetivos, percecionados como oficiais, fossem expressos: um órgão consultivo que funcionasse como um meio para o governo conhecer a realidade das escolas e ter uma política adequada. De facto, 41 diretores expressaram que por detrás da criação do CE esteve a necessidade manifestada pela ministra Maria de Lurdes Rodrigues de obter a visão dos diretores sobre a realidade das escolas públicas, ouvindo-os na definição das políticas educativas. Cada diretor era reconhecido como uma fonte determinante de conhecimento dessa realidade, passando o órgão a ser entendido como um espaço fiável de consultoria do Ministério da Educação (Delta 10, ref. 72; Delta 30, ref. 56; Delta 44, ref. 53), no qual seria possível também aferir previamente a adequabilidade das medidas de política educativa que se pretendiam lançar (Delta 3, ref. 70; Delta 4, ref. 42; Delta 5, ref. 63; Delta 12, ref. 66), dando a oportunidade de os diretores se pronunciarem “sobre aquilo que a tutela (...) pergunta” (Delta 2, ref. 103). De facto, o ME considerou que haveria “vantagem em ouvir os representantes das escolas” (Delta 3, ref. 70), funcionando os diretores como seus legítimos representantes. Essa realidade estava, aliás, presente no nome do órgão, como sublinha este último diretor: “é o Conselho das Escolas, não é o Conselho dos Diretores” (id.).

Essa “necessidade de os responsáveis pelo Ministério da Educação poderem ouvir diretamente as escolas” (Delta 58, ref. 39) já tinha sido claramente manifestada nas muitas reuniões que a ministra Maria de Lurdes Rodrigues e a sua equipa faziam por todo o país. Tal,

era um trabalho que pretendia aproximar a estrutura do Ministério da realidade, mas que trazia também as suas dificuldades, como refere Delta 32 (ref. 41):

“Ela percebeu que juntar quinhentas pessoas, como era o caso aqui da minha direção regional, era meia dúzia de pessoas que falavam, normalmente sempre as mesmas. (...) Não é fácil criar situações para elas se deslocarem, e pôr quinhentas mais não sei quantas pessoas a deslocarem-se. Ou seja, enquanto que ela precisava de uma semana inteira para ouvir os presidentes todos das escolas (...). Nós chegamos a ter convocatórias, quase de um dia para o outro e lá íamos, (...) ela percebeu que juntava sessenta pessoas que representavam esses mil e tal e que precisava de 24 horas para saber o que se passava no terreno.”

A segunda razão tem um carácter conjuntural e está relacionada com o facto de os responsáveis do Ministério da Educação terem considerado importante, antecipar-se à eminente criação de uma associação de diretores e esvaziar ou retardar tal movimento.

Como referem 14 membros do CE, já algum tempo antes da criação do órgão se sentia a importância de os diretores se organizarem de modo a passarem a ser ouvidos sobre as medidas políticas lançadas pelos governos (Delta 4, ref. 42). Isso fez com que os diretores se tivessem começado a articular entre si, através de uma espécie de *“redes informais de conselhos executivos”* (Delta 48, ref. 46) em várias zonas do país (id.; Delta 14, ref. 82; Delta 26, ref. 42, Delta 29, ref. 65).

Como corolário dessas iniciativas, foi-se começando a pensar na formação de um órgão onde os presidentes dos conselhos executivos estivessem presentes, de modo organizado e representativo, funcionando assim como um interlocutor:

“isto partiu do meu colega (...) Ele era um dos grandes defensores de um órgão em que estivessem os presidentes dos Conselhos Executivos e que pudessem ser ouvidos de alguma maneira. Ou seja, no fundo nós tínhamos os sindicatos e o Ministério da Educação a conversar e nós não nos sentávamos. Nós não nos sentíamos representados pelos sindicatos, não é? Enquanto professores, eventualmente sim, mas não tínhamos um sindicato dos presidentes dos Conselhos Executivos, e sentíamos que éramos nós que também estávamos no terreno e éramos nós que implementávamos determinadas medidas. Como tal, fazia todo o sentido que houvesse um órgão que estivesse em contacto com o Ministério da Educação para dizer, de sua justiça, o que quer que fosse. Ou seja, isto era algo já muito trabalhado.” (Delta 52, ref. 56)

A organização informal que os presidentes desenvolveram era conhecida, tanto pelas estruturas regionais do Ministério da Educação (Delta 26, ref. 42) como, mais tarde, pelo próprio Ministério. Durante esse processo, particularmente na zona da Grande Lisboa,

tal dinâmica foi-se transformando no sentido da criação de uma “*Associação Nacional de Escolas*”:

“(...) começou por ser uma iniciativa que foi minha e de alguns colegas aqui da zona, de criação de uma Associação Nacional de Escolas. Nós, eu e mais uns colegas começámos a reunir aqui na escola. Eu contactei os colegas presidentes de todas as áreas pedagógicas da Grande Lisboa. (...) Foi para aí em 2002 e tivemos aqui na escola várias reuniões com um representante de cada AP⁶⁰ e isso foi o embrião dessa Associação Nacional. Depois nós registámos a Associação Nacional e mandámos tudo para o Ministério da Educação. Era na altura ministro, isso foi no tempo do PSD, era ministro... (...) O David Justino, exatamente.” (Delta 42, ref. 48)

Delta 25 (ref. 68) reforça a informação já dada por Delta 42 referindo, ainda, que o envio da documentação foi acompanhada de um pedido de audiência ao ministro David Justino (XV governo constitucional). No entanto, nenhuma resposta foi recebida (Delta 17, ref. 72; Delta 42, ref. 48), tanto desse governo como do seguinte (Delta 25, ref. 68), isto é, nem a audiência se realizou, nem foi dada, ao que parece, qualquer atenção a tal pretensão, pelos ministros David Justino e Maria do Carmo Seabra (XVI governo constitucional).

A constituição de uma associação era considerada como algo muito importante. Por um lado, contrariaria a desproteção que era sentida pelos órgãos de gestão (Delta 26, ref. 43), devido ao facto de não serem tidos como interlocutores nos processos negociais que eram desenvolvidos (Delta 4, ref. 42) e que até então só tinham a participação dos sindicatos, organização que, relembremos, os presidentes sentiam não os representar. Por outro lado, tal criação corporizaria também uma alteração que se sentia estar em construção no perfil do gestor escolar. (Delta 26, ref. 42).

Em 2005, durante a vigência do XVII governo constitucional e no decorrer de uma das primeiras reuniões dos representantes do Ministério da Educação com presidentes de conselhos executivos, é lançada pelo secretário de estado Valter Lemos a ideia deles se organizarem, o que dá o pretexto para se voltar a falar nas iniciativas anteriormente desenvolvidas (Delta 42, ref. 48). O processo, então sim, começa a avançar:

“passado um mês tinha uma cartinha da senhora ministra da educação a convidar-nos para irmos lanchar com ela e conversarmos acerca deste assunto. Fui eu com outros três colegas, um deles também está no Conselho das Escolas. Fomos os quatro e estivemos a tarde inteira com ela a explicarmos o que é que pretendíamos.” (id.)

“Estivemos a falar, depois dissemos que já tínhamos entregue aquilo, explicámos, tanto que nós já tínhamos estatutos e tudo. Ela mandou aquilo para o Vital Moreira” (Delta 17, ref. 73)

⁶⁰ Área Pedagógica

“Passado dois meses voltou a chamar-nos e disse-nos: ‘Pedi um parecer ao professor Vital Moreira e em cima da mesa estavam duas possibilidades: uma associação nacional ou um órgão consultivo, tipo Conselho Nacional de Educação. O professor Vital Moreira tem o entendimento de que as escolas não têm autonomia em relação ao Estado, são organismos do Estado Central e, portanto, não podem formar uma Associação Nacional de Escolas. (...) ‘Eu tenho aqui dois projetos de decreto-lei que o professor Vital Moreira concebeu: um para um Conselho Nacional em moldes muito fortes e muito formais e outro para um Conselho Nacional mais soft. Analisem e digam o que é que pensam’. Bem, nós analisámos e mandámos os nossos pareceres. Depois foi publicado o decreto-lei.” (Delta 42, ref. 48)

De facto, a 29 março de 2007 é publicado, não um decreto-lei, mas o Decreto Regulamentar n.º 32/2007 que cria o CE e define o seu objetivo (recordemos):

“Concebido como órgão consultivo do Ministério da Educação no que respeita à definição das políticas pertinentes para a educação pré-escolar e os ensinos básico e secundário, o Conselho das Escolas, assegura, também, a adequada representação dos estabelecimentos de educação da rede pública, dando-se, assim, vida a uma instância representativa capaz de contribuir para uma participação mais efetiva das escolas na definição da política educativa para este segmento específico do nosso sistema educativo.” (Preâmbulo)

A terceira razão, também de carácter conjuntural, aponta para que a génese da criação do órgão poderá ter pretendido retirar algum protagonismo aos sindicatos:

“Eu acho que o que esteve na base da medida foi esvaziar um pouco a força dos sindicatos porque o Ministério da Educação só tinha como elemento interlocutor os sindicatos e o Conselho Nacional de Educação. Eram eles os dois parceiros e os sindicatos tiveram um grande poder, que aliás sempre tiveram ao longo de toda a legislação que saiu desde o 25 de Abril. Eu penso que a Maria de Lurdes o que pretendeu foi encontrar outros parceiros.” (Delta 47, ref. 50)

Como 10 diretores referem, ao passar a existir um *“interlocutor que não fosse os sindicatos”* (Delta 11, ref. 82) e que era tido como representativo das escolas, tal daria a possibilidade de *“não prestar tanta atenção às direções sindicais”* (Delta 3, ref. 69). Dessa forma, poder-se-ia *“substituir na sociedade o papel das estruturas de representação dos professores”* (Delta 8, ref. 93), nomeadamente em fases de conflitualidade resultantes do lançamento de medidas políticas:

“(...) esta ministra é uma mulher muito inteligente. Ela deve ter pensado assim: Este órgão vai ser especialmente bom porque eu vou ter uma luta ferrenha com os sindicatos e eu vou ter um escudo para me proteger.” (Delta 15, ref. 63)

A incomodidade sindical relativamente ao CE chegou mesmo a ser visível através do comunicado intitulado “Um Conselho para legitimar políticas?”, da Federação Nacional de Professores (FENPROF), já anteriormente referido (*ver pp. 113-114*).

3.2 A dinâmica interna

Após o desenvolvimento do processo de eleição dos diretores, dinamizado pelas Direções Regionais de Educação (Delta 3, ref. 72; Delta 9, ref. 93; Delta 24, ref. 67), o Conselho iniciou o seu funcionamento.

A interação com os membros do Ministério da Educação dos dois últimos governos do Partido Socialista, é marcado por duas realidades substancialmente diferentes, o que permite afirmar que o funcionamento do CE está muito dependente do investimento que o ministro da educação faz em relação a este órgão e do sentido estratégico colocado na relação estabelecida com os diretores aí presentes.

Como referem 42 diretores (*anexo 3, pp. 912-921*), a ministra Maria de Lurdes Rodrigues era uma presença assídua (Delta 8, ref. 106; Delta 24, ref. 68; Delta 27, ref. 60; Delta 32, ref. 43; Delta 33, ref. 52; Delta 55, ref. 63; Delta 57, ref. 57), mantendo uma relação próxima com o CE, muitas vezes acompanhada de vários elementos da sua equipa (Delta 1, ref. 77, Delta 28, ref. 67; Delta 45, ref. 59). Nessas reuniões, a ministra explicava as medidas que pretendia implementar (Delta 3, ref. 74; Delta 5, ref. 64; Delta 18, ref. 59; Delta 23, ref. 75; Delta 43, ref. 26; Delta 55, ref. 60), ouvindo o que os diretores tinham a referir (Delta 3, ref. 73; Delta 9, refs. 94, 95; Delta 39, ref. 73; Delta 43, ref. 25, Delta 45, ref. 61) e debatendo as ideias expostas por eles, tanto em direto (Delta 47, ref. 53; Delta 60, ref. 43), já que a ministra mostrava ser uma pessoa informada, que conseguia argumentar e sabia o que pretendia (Delta 9, ref. 94; Delta 32, ref. 42), como depois, num trabalho só entre os diretores (Delta 32, ref. 43; Delta 48, ref. 55) com o objetivo de melhorar as políticas (Delta 46, ref. 34). Esta dinâmica fazia um dos entrevistados sentir que se desenvolvia um “*trabalho conjunto*” (Delta 32, ref. 43) entre os diretores e os membros do Ministério da Educação e Delta 13 pensar que se criou ali “*um grupo de trabalho (...) [com] alguma postura de ajuda, de participar no processo educativo, na construção da política portuguesa.*” (ref. 115)

Apesar disso, alguns diretores percecionaram a relação estabelecida com os representantes do ME de um modo diferente, referindo que se tinham sentido controlados e mesmo intimidados (Delta 27, refs. 62, 63), pressionados (Delta 10, ref. 74), manipulados

(Delta 14, ref. 84; Delta 48, ref. 48). No entanto, é de assinalar que 22 diretores (*ver anexo 3, pp. 940-945*), contrariavam essa percepção, afirmando nunca se terem sentido condicionados para concordar com as medidas políticas apresentadas pelo Ministério. Delta 50, (refs. 49 e 50) complementa que se havia pressão era para garantir que as medidas, mesmo depois de apresentadas e negociadas, estavam a ser aplicadas, algo que por vezes não ocorria, mas nunca para que os diretores concordassem com elas ao serem apresentadas. Quando muito, estaria a ser usada uma estratégia de sedução (Delta 6, ref. 60; Delta 11, ref. 83; Delta 16, ref. 76; Delta 20, ref. 80) por parte da ministra e dos secretários de estado, algo que Delta 3 (ref. 77), nem tal sentia.

Apesar disso, podia-se afirmar que a ministra, ao transmitir as medidas de política educativa que eram articuladas com o CE, procurava legitimá-las (Delta 10, refs. 71 e 73; Delta 37, ref. 43; Delta 54, ref. 42; Delta 27, ref. 59) pois a expressão “ouvido o Conselho das Escolas” poderia ter esse efeito potencial (Delta 16, ref. 75). Esse facto, como já foi referido, permitia retirar protagonismo aos sindicatos, como é ressaltado por 9 diretores (Delta 3, refs. 68, 69; Delta 8, ref. 93; Delta 11, ref. 82; Delta 15, ref. 63; Delta 20, ref. 78; Delta 27, ref. 58, Delta 40, ref. 32; Delta 44, ref. 52; Delta 47, refs. 50, 51)). Este receio de perda de protagonismo parece ter sido sentido de tal forma pelas estruturas sindicais que Delta 8 (ref. 93) esclareceu que a sua candidatura ao órgão desafiava uma diretiva sindical: *“Eu próprio fui candidato desafiando uma determinação sindical. Os sindicatos não eram a favor da candidatura ao Conselho das Escolas, e eu candidatei-me, aliás como sou candidato para o próximo mandato.”*

Por outro lado, em determinadas situações, esclarece Delta 53 (ref. 42), poder-se-ia antes pensar que os diretores estariam a funcionar como

“correio de transmissão, isto é, ‘levem o recado de que isto não é para recuar e divulguem’. Houve uma vez ou outra, em que a informação foi dada de uma forma mais incisiva que poderia parecer mais uma pressão. Mas eu procurei entender que não fosse essa a vontade.”

Reconhecia-se, por isso, que o órgão poderia funcionar como um espaço privilegiado para a chamada *“pressão política”* (Delta 40, ref. 35) e que a sua criação fazia parte de *“um conjunto de medidas que centralizaram a ação do Ministério”* (Delta 39, ref. 102), o que podia funcionar como uma forma de controlo da ação dos diretores (id.).

Com tentativas de condicionamento ou sem elas, o tipo de contacto desenvolvido e a capacidade de estar e de ouvir foi algo determinante na política do Ministério da Educação durante o XVII governo constitucional, não só pela frequência com que tal ocorria, mas

também, e principalmente, pelo facto de os diretores passarem a ter “uma perceção diferente” daquela que era obtida externamente sobre as medidas que tinham mais impacto nas escolas e que, por vezes, aí geravam conflitos (Delta 23, ref. 75).

Toda esta interação fazia com que, segundo a análise de Delta 5 (ref. 64), os diretores se vissem como verdadeiros conselheiros e, de acordo com a perceção de Delta 8 (ref. 97), se sentissem mesmo como parte integrante da administração educativa.

Segundo a opinião manifestada por alguns dos entrevistados, várias das sugestões apresentadas pelo CE eram aceites e integradas (Delta 9, ref. 94), havendo uma grande proximidade com os diretores (Delta 49, ref. 60) e estabelecendo-se uma boa relação entre ambas as partes, como sublinham 7 diretores (Delta 6, ref. 59; Delta 8, ref. 95; Delta 15, ref. 66; Delta 21, ref. 63; Delta 27, ref. 61; Delta 30, ref. 57; Delta 31, ref. 62). Delta 9 acrescenta mesmo que a postura que a ministra Maria de Lurdes Rodrigues desenvolveu, fazia os diretores, no seu entender, sentirem-se como fazendo parte das soluções encontradas (ref. 94).

De facto, era evidente que durante o mandato da ministra Maria de Lurdes Rodrigues tinha havido uma grande proximidade com os diretores (Delta 49, ref. 60).

Com o termo do mandato do XVII governo e a sua substituição pelo XVIII governo constitucional, surge uma nova titular para a pasta da educação. Com esta alteração, segundo a opinião da maioria dos entrevistados ouvidos no período em que a nova ministra esteve em funções⁶¹, o CE perde a sua importância estratégica.

Depois de no início a expectativa ter sido muita, no entender de Delta 19 (ref. 78), grandes diferenças passaram a ser constatadas relativamente à experiência anterior. Por um lado, depois de se ter ido apresentar ao Conselho, a ministra Isabel Alçada primava pela ausência (*ver anexo 3, pp. 931-935*), como referem 19 dos 21 diretores inquiridos nesse período, fazendo-se representar pelos dois secretários de estado. Sentia-se falta de experiência (Delta 33, ref. 54) e menor capacidade de audição (Delta 44, ref. 55). Apesar de se continuar a querer sentir a opinião dos diretores (Delta 32, ref. 44), tal parecia ocorrer porque a legislação a isso obrigava, o que anteriormente não ocorria (Delta 34, ref. 59), passando o objetivo parecia ser exclusivamente o de legitimar as políticas (Delta 33, ref. 53).

Por isso, sentia-se que o CE tinha perdido importância (Delta 41, ref. 58; Delta 44, ref. 56; Delta 46, ref. 39; Delta 55, ref. 65; Delta 60, refs. 50 e 51), não sendo os diretores consultados praticamente para nada (Delta 47, ref. 57; Delta 51, ref. 50; Delta 55, ref. 64;

⁶¹ 26 de outubro de 2009 a 21 de junho de 2011. Ver o quadro n.º 10 (p. 124), relativo à realização das entrevistas.

Delta 60, refs. 47 e 48) e fazendo com que alguns conselheiros se sentissem desvalorizados (Delta 31, ref. 63; Delta 41, ref. 56), funcionando o CE um bocado como um “*verbo de encher*” (Delta 60, ref. 60) ou, como diz um dos entrevistados, “*toda a equipa, não era só a [ministra] Maria de Lurdes [Rodrigues], na época dela tudo funcionava melhor.*” (Delta 9, ref. 125)

O funcionamento do CE não se limitava, no entanto, ao trabalho direto com os representantes do Ministério, havendo bastante produção que resultava só da interação entre os diretores que o compunham.

Durante o mandato do XVII governo constitucional, os período de tensão interna foram algo frequentes no seio do CE, verificando-se uma certa conflitualidade interna, assinalada por 49 dos diretores como um dos maiores problemas que atravessou o Conselho (*ver anexo 3, pp. 990-1002*).

As dificuldades parecem ter começado a sentir-se logo na primeira reunião, durante o processo de eleição do presidente, onde foram evidentes divisões regionais (Delta 60, ref. 54), expressas nas tentativas de conquista de apoios para a candidatura à presidência:

“Houve frações, houve fações, para distinguir das frações (...): quando se começou a configurar a forma de serem elegíveis as pessoas para o Conselhos das Escolas, houve forças que se movimentaram, Norte/Centro, Norte/Sul.

No Porto, houve um enormíssimo movimento, eles tinham direito a onze representantes e isto eu sei, sei de fonte segura, que houve até pessoas com determinadas relações às políticas educativas que apoiaram determinadas listas. E no Sul não tão intensamente, mas também, tinha dez representantes. Primeira situação.

Segunda situação factual: depois da tomada de posse, o primeiro plenário, para se eleger o presidente, vêm estratégias de fora já perfeitamente organizadas que, mais tarde, nestas coisas da informalidade se vão falando e quando nós aquecemos muito e nos explicamos muito uns aos outros surgem. Houve momentos, eu não sei se isso foi retirado, quem for à plataforma do Conselho das Escolas, tem lá textos pesadíssimos (...) entre nós, parecia quase o PREC, no sentido bom da palavra. (...)

Há episódios fantásticos. No primeiro dia que nós aparecemos lá todos (...) eu fui abordado por alguém que não conhecia de lado nenhum e me disse:

“Eu sou fulano tal, vai haver eleição, eu gostaria de dizer que gostaria de ter o seu apoio.”

Eu ouvi e disse:

“Ó colega, desculpe lá, nem sabe se eu também sou candidato ou não.”

Passou-se isso, mas passou-se isto rigorosamente e estou a ver quem. Curiosamente, eu estou à vontade, tenho segurança no que estou a dizer, eu fui crítico dos primeiros plenários, fiz intervenções no sentido daquilo que eu entendia que era a verticalidade.

Por exemplo, a comissão da zona Centro exigiu que o senhor presidente fosse reunir com os dezanove conselhos da comissão Centro, para se clarificarem um conjunto de coisas. Nessa

conversa, de facto, houve a abertura para colocar em cima da mesa determinadas coisas que me permitiram depois consolidar uma perceção que eu tinha. Isto que eu vou dizer foi tornado público (...).

No Porto, reuniram-se todos os onze conselheiros e disseram que a gente era para chegar lá abaixo a Lisboa e é para ganhar o Conselho das Escolas. Como havia dois fortíssimos concorrentes, que não se reviam, um estava mais ligado às políticas vigentes na altura e ao partido do governo, e o outro no sentido muito oposto, há ali um acordo tácito, em que partem sem pôr em causa a competência e o profissionalismo. Já que nós estamos a falar da estratégia, já que eu não aceito que sejas tu e tu não aceitas que seja eu, vamos olhar entre nós, porque tem que ser o Porto que vai ganhar. Quem é que escolhemos? O mal menor. Quem é que os outros, eu e tu aceitamos que possa ser?

Então fazem uma estratégia concertada da votação, que é pública. Depois disso conseguem trabalhar antes do plenário, se a memória não me atraiça foram trinta e um ou trinta e dois votos a favor do senhor presidente, o que significa que em onze há mais cinquenta por cento de outros.” (...)

Então, para além das estratégias que estariam concertadas, daqueles trinta e dois votos terá havido pessoas que foram influenciadas naquele momento e disparam ou se abstêm, já não me lembro como é que foi. E porque, acho que Lisboa teve dezasseis votos, se não estou em erro, já não me lembro, há uma ata com isso, e o Conselho começa a funcionar. (Delta 59, ref. 47)

Depois, o modo como a escolha dos vice-presidentes foi feita, e a suspeita de ingerência por parte do Ministério da Educação, fez com que a existência de alguma “instrumentalização” tivesse sido colocada como hipótese:

“Sabe que o grupo de conselheiros do norte é o maior. (...) Nós como somos o grupo maior, o presidente tem de ser do norte. Aliás havia como objetivo das quatro listas que o presidente fosse do norte, há aquela rivalidade norte-sul. Já aí, fomos um pouco levados a apoiar o cabeça de lista da lista mais votada, não tínhamos muita justificação para ir para outro. (...) Tudo bem, só que depois a lei diz que o presidente escolhe os seus dois vice-presidentes e ele disse-nos numa reunião no Porto que ia escolher o A e o B. Quando vamos para a reunião do Conselho das Escolas, do A e do B que ele tinha escolhido só estava o A; o B era outro. Nós ficámos muito aborrecidos. Aí, na minha ótica começou a nossa instrumentalização. Nós, depois, viemos a saber que o segundo vice-presidente foi-lhe imposto. Ora isso não pode ser.

P.: Foi por uma questão de representatividade geográfica?

Foi política. Eu, se fosse a presidente dizia-lhes “Ok meus caros, adeusinho. A lei diz isto; o órgão não é do Ministério e sou eu quem escolhe.” O nosso presidente não fez isso e fez mal. Foi a primeira concessão. A partir daí...” (Delta 15, ref. 71).

As reuniões seguintes mostravam “*muita política misturada por parte de alguns conselheiros*” (Delta 16, ref. 79), muita impulsividade e perfis de liderança monopolizadores da intervenção (id., ref. 80), de tal forma que Delta 59 considera que:

“os primeiros plenários são duríssimos, mas mesmo duríssimos. Aliás esses conflitos tornaram-se mesmo públicos. Tornaram-se mesmo públicos e levaram, inclusivamente, à demissão, à autodemissão (...) de um dos conselheiros. Mas conflitos incríveis (...). Há quem diga que foi um processo de construção, é sempre um processo de construção, mas perdemos poder. Porque depois havia ali “umbiguismos”, havia sede de protagonismo e então, sobretudo, quando estava a tutela presente... Mas também havia muito, do meu ponto de vista, e isso foi muito nefasto, guerras dentro de uma das grandes dimensões dominantes da grande franja geográfica e, portanto, perdemos algum tempo. (Delta 59, ref. 47)

Um dos motivos também associados a esse ambiente é referido, por Delta 48 (ref. 52), como sendo o facto de o órgão ter sido criado na mesma altura em que a avaliação de desempenho docente (ADD) foi lançada. Um dos diretores acrescenta que:

“houve quem, bem intencionadamente e também emotivamente tentasse aproveitar o Conselho das Escolas para dizer ao Ministério da Educação que este modelo não se deve aplicar, é contraproducente, vamos perder a confiança dos professores. Houve também quem, acho eu, se tivesse aproveitado do Conselho das Escolas para questões mais sindicais e sindicalistas até; portanto, é mais uma frente que a gente pode abrir. (...) E, nos momentos de grande tensão houve algumas dificuldades.” (Delta 43, ref. 29)

De facto, a avaliação do desempenho docente foi um fator de divisão e de conflito entre os conselheiros que acabou até por levar à demissão de um deles, como já referido anteriormente. Esse membro do CE parecia ter uma postura motivada por outras questões não relacionadas com a avaliação em si, já que “*estava quase sempre em desacordo*” (Delta 6, ref. 65), “*tudo a ele servia para conflitar*” (Delta 2, ref. 105) e parecendo haver por detrás da sua ação questões de natureza “*político-sindical*” (Delta 10, ref. 79). A ADD era um foco de conflitualidade e de divergência de opiniões que criavam um ambiente difícil, como caracteriza Delta 14 (ref. 85):

“Havia três divisões; havia os yes men que diziam que sim senhor a tudo; eu tive um colega que ainda não se estava a aplicar aquilo [(a avaliação de desempenho)] e já tinha tudo feito. Depois havia pessoas que estavam contra por razões políticas e por razões éticas e profissionais. Havia ainda os indivíduos que se foram mostrando como elementos do partido socialista e que foram chamados à pedra ali à nossa frente. Eu assisti as pessoas com cargos no partido socialista, com responsabilidades concelhias, que eram lá membros, e que fizeram intervenções mais duras à

senhora ministra a dizer que: “É pá, eu não volto a fazer intervenções daquelas porque depois sou chamado à parte.” Isto não faz sentido. O momento era muito intenso, havia pessoas que traziam as cargas da sua região ali para cima, a imprensa não saía da porta, que era uma coisa horrorosa e nenhum de nós sabia lidar com a imprensa. Eu vou-lhe dizer uma coisa muito engraçada: o Álvaro, o presidente do Conselho das Escolas, pediu um dia autorização para a RTP poder filmar num intervalo, alguns momentos sem som do que estava ali. Nós estávamos perfeitamente à vontade e havia gente que até dizia umas larachas e houve um indivíduo que se levantou e disse: “Vocês tomem atenção porque isto é o tipo de coisa que aparece no “Isto só Visto”, portanto tomem cuidado”. As pessoas estavam ali de boa fé, mas havia outros perigos por trás.”

No meio desse ambiente, a atitude do conselheiro que acabou por se demitir, definida por Delta 19 como *“posição estremada”* (ref. 82), fez com que a liderança do órgão tivesse sido colocada em causa, sendo mesmo *“posta à votação a demissão do presidente do Conselho das Escolas”* (Delta 42, ref. 52), através de uma moção de confiança, na sequência da qual *“o presidente tem uma vitória que é maior do que aquela que o fez eleger, e aí volta a ganhar a confiança do Conselho”* (Delta 26, ref. 48). No seguimento dessa votação, o membro que provocou tal situação demite-se e o ambiente de conflitualidade permanente começa a acalmar (Delta 16, ref. 81; Delta 26, ref. 48, Delta 29, refs. 48 e 74; Delta 49, ref. 64), ficando o órgão menos politizado (Delta 10, ref. 80).

“(...) praticamente até à demissão do colega Z aquilo foi um inferno. Eu às vezes saía de lá saturadíssima porque perdíamos horas e horas. Houve uma estratégia nitidamente de destruir o Conselho das Escolas. Nítido, isso foi claríssimo. Até se sentavam mesmo estrategicamente, como se fosse num hemicírculo.” (Delta 29, ref. 71)

Sentia-se que esse tinha sido um momento difícil durante o qual tinham estado presentes muitos interesses *“que nada tinham a ver com a escola (...), de natureza partidária ou de natureza sindical”* que chegaram a ser sentidos como de tentativa de *“destruição do próprio órgão”* (Delta 12, ref. 72).

Toda essa realidade trouxe a evidência, bem expressa por 47 diretores, de que o Conselho das Escolas era formado por um corpo heterogéneo, dividido, e com formas de estar muito diferentes. O contrário, no entanto, não seria de esperar, já que seria impossível haver homogeneidade num órgão *“criado a nível nacional”* (Delta 48, ref. 49) formado por *“representantes das várias zonas do país”* (Delta 4, ref. 46), *“sessenta presidentes de conselhos executivos, habituados a mandar”*, (Delta 15, ref. 68), *“líderes [que] não têm*

exatamente a mesma visão” (Delta 41, ref. 61), *“que não se conheciam de lado nenhum”* (Delta 19, ref. 81) e *“de (...) zonas geográficas muito diferentes”* (Delta 29, ref. 72).

Tal diversidade era sentida como estando ligada a determinadas características do Conselho:

- **Predominância do masculino** entre os membros, o que aliás retratava uma realidade da gestão escolar, contrária à do corpo docente das escolas (Delta 34, ref. 61), e que implicava *“posturas diferentes”* e a existência de *“muitos galos de capoeira”*. (Delta 31, ref. 64), o que *“altera o modo de estar”* (Delta 29: ref. 67);
- **mais diretores de escolas secundárias** do que de agrupamentos, o que, segundo Delta 31, ref. 64, também tem a sua influencia;
- **diferentes concepções sobre a escola pública**, expressas através de distintas perspetivas educativas que abrangiam a própria gestão escolar (Delta 5, ref. 68) e a autonomia das escolas (Delta 48, ref. 50);
- **modos egocêntricos de estar em grupo**, como é referido por 12 diretores (*ver anexo 3, pp. 955-959*). Neste âmbito destaca-se a existência de muitas tentativas de protagonismo (Delta 7, ref. 86), com pessoas, *“mais preocupadas (...) com o seu umbigo e não com a escola”* (Delta 9, ref. 101, opinião secundada por Delta 25, (ref. 73) e Delta 32 (ref. 45), defendendo os seus interesses particulares (Delta 10, ref. 76; Delta 17, ref. 79; Delta 21, ref. 64; Delta 27, ref. 64; Delta 32, ref. 45; Delta 33, ref. 55; Delta 39, ref. 72). Era evidente o *“hábito de mandar”* (Delta 15, ref. 68; Delta 18, ref. 63; Delta 37, ref. 48; Delta 50, ref. 54; Delta 53, ref. 44).
- **práticas de ação político-partidária e sindical**, assinaladas por 33 diretores (*ver anexo 3, pp. 984-990*) e uma constante no seio do CE. De facto, parecia haver *“muita política misturada”* (Delta 1, ref. 81), expressando-se diferentes quadrantes políticos (Delta 5, ref. 68; Delta 18, ref. 62; Delta 42, ref. 52; Delta 46, ref. 41; Delta 60, ref. 56) e sindicais (Delta 9, ref. 94; Delta 10, ref. 78; Delta 37, ref. 45; Delta 43, ref. 29; Delta 57, ref. 51), chegando mesmo a pretender-se que o órgão tivesse um papel que não era o seu, isto é, que funcionasse como um espaço mais deliberativo do que consultivo, como assinalam 11 diretores (*ver anexo 3, pp. 951-954*). Na realidade, o CE parecia funcionar, para aqueles diretores que desenvolviam esse tipo de postura mais *“sindical”*, como se fosse *“um organismo de contestação, tipo sindical, de defesa dos interesses dos professores.”* (Delta 12, ref. 68).

Devido, essencialmente, a esta última realidade, contatava-se que o CE era um espaço onde havia “fugas de informação”, algo que 12 dos diretores (*ver anexo 3, pp. 1002-1008*) referiram em particular, com notícias a serem enviadas para o exterior (Delta 31, ref. 66), para a comunicação social (Delta 6, ref. 66; Delta 24, ref. 76; Delta 48, refs. 52 e 53), com informações colocadas em blogues (Delta 3, ref. 79; Delta 14, refs. 87, 88; Delta 24, ref. 76; Delta 26, ref. 48; Delta 34, ref. 63; Delta 48, ref. 53), resultados de votações a serem sabidos antes do fim da reunião (Delta 6, ref. 66; Delta 14, ref. 87) ou um documento a aparecer num jornal antes mesmo de ser aprovado, quando ainda estava em fase de proposta (Delta 14, ref. 89). Por detrás de todos este tipo de atitudes estavam, segundo Delta 22 (ref. 62), “*interesses diferentes, visões diferentes, posições diferentes, atitudes, mentalidades*” distintas.

Concluindo, a vida do CE foi percorrida por “*vários interesses, vários grupos de interesse, vários grupos de pressão*” (Delta 21, ref. 65), ou seja, por lógicas individuais (protagonismo e ascensão pessoal) e de grupo (político-partidárias e sindicais) que marcaram decididamente o funcionamento deste órgão. Entre essas lógicas, e talvez porque uma das razões percecionadas aponta para que o aparecimento do CE foi uma forma de ultrapassar o habitual protagonismo e conflitualidade associada aos sindicatos, o órgão é atravessado por lógicas sindicais, conseguindo aquelas estruturas manter, de alguma forma, este órgão consultivo do Ministério da Educação sobre vigilância, transportando essa conflitualidade para o seu interior e criando aí uma arena onde sindicatos puderam exercer influência através dos elementos que a eles estavam ligados.

Do ponto de vista identitário, o Conselho das Escolas permite o desenvolvimento de um conjunto de perceções distintas daquelas que o trabalho diário nas escolas promove e onde, na prática, os diretores estão “dependentes” da hierarquia do Ministério da Educação. A relação com os representantes da política educativa em torno daquele órgão consultivo fá-los verem-se numa função tanto de “parceiro”, “interlocutor” ou “assessor” com quem é necessário negociar as políticas educativas, o que nos transporta para uma dimensão de igual para igual do que é “Ser diretor”, se não mesmo de importância superior, pois são eles os detentores do conhecimento da realidade das escolas e, como tal, podem funcionar como o “esteio” do sucesso dessas políticas.

3.3 O contexto político regulatório

Entre as medidas tomadas pelo XVII e XVIII governos constitucionais no domínio da educação, objeto da presente investigação, duas delas assumem uma particular importância: a avaliação do desempenho docente e o novo regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário (DL 75/2008), tendo em consideração o seu impacto na dinâmica do Conselho das Escolas e nas escolas. Além destas, o discurso dos entrevistados foi abordando outras medidas políticas lançadas por esses governos, razão pela qual estas serão também objeto de mobilização ao longo da apresentação dos dados, sempre na perspectiva de determinar a influência que tiveram na ação do diretor.

3.3.1 A avaliação do desempenho docente

A análise de conteúdo realizada permitiu identificar que 27 dos diretores inquiridos (*ver anexo 3, pp. 649-655*) expressam espontaneamente a sua concordância com a necessidade de um novo modelo de Avaliação do Desempenho Docente (ADD).

O anterior enquadramento legal era visto como não reconhecedor do mérito (Delta 13, refs. 88, 89 e Delta 35, ref. 37), já que não promovia uma verdadeira diferenciação entre os docentes (Delta 2, ref. 76; Delta 8, ref. 70; Delta 9, ref. 61; Delta 13, ref. 87; Delta 18, ref. 40; Delta 19, ref. 55; Delta 38, ref. 36; Delta 60, ref. 36) parecendo mesmo que a escola se organizava até então pelo *“mínimo divisor comum”* (Delta 13, ref. 87) pois todos os docentes, independentemente do maior ou menor empenhamento e da melhor ou pior qualidade do seu trabalho, eram vistos como de nível “Satisfaz”, menção essa que se atingia através da mera apresentação de um relatório elaborado pelo próprio, que não passava de *“um pró-forma (...) [que] ninguém se preocupava em saber se aquilo tinha sido feito ou não, se era verdade ou não”* (Delta 9, ref. 60). Por isso, *“não podemos considerar (...) como avaliação (...) porque muitas das coisas até transitavam de uns para os outros.”* (Delta 39, ref. 47)

Apesar de no anterior regime de ADD existir um outro nível avaliativo, considerado como de “Bom”, todos os docentes que entendessem ser o seu trabalho merecedor dessa menção teriam de se propor a tal, ao invés de ela surgir naturalmente como corolário de um normal processo avaliativo. Essa autoproposta abria um processo que parecia estar

construído para desmotivar tal pretensão, pois, para além da complicação burocrática inerente, acarretava o risco desses docentes serem mal vistos pelos colegas por solicitarem essa diferenciação em relação a eles (Delta 13, ref. 90). Por todos estes motivos, a modificação do modelo de ADD era sentida entre estes diretores como algo inevitável e necessário.

De acordo com os seus argumentos, a promoção da diferenciação funcionaria como um estímulo para o trabalho docente (Delta 9, ref. 61), contrariando a situação de se ter a mesma recompensa quer se trabalhasse muito ou pouco (Delta 18, ref. 40) e permitindo reconhecer o mérito, o que valorizaria o trabalho dos bons professores (Delta 13, ref. 88). Assim, acabaria por funcionar como *“um meio de melhorar o ensino”* (Delta 33, ref. 39), pois dava a possibilidade de cada professor conhecer o que eram considerado como os seus pontos fortes e fracos e, desta forma, o que tinha de melhorar (Delta 56, ref. 55). Além disso, e pela primeira vez, segundo um dos entrevistados (Delta 47, ref. 29), o diretor passava a ter, um instrumento que permitiria atuar sobre o professor que não faz *“o seu trabalho convenientemente, que não é profissional”*.

Assim, essa imagem favorável à necessidade de mudança no regime de avaliação permite inferir que a adesão dos diretores à avaliação do desempenho favoreceu o seu comprometimento com o desenvolvimento desse processo. Dito de outra forma, naqueles diretores que não encararam a implementação do novo modelo de avaliação só como algo decorrente das suas obrigações para com a administração da educação, a sua implicação no processo pode ter criado neles, potencialmente, um maior empenhamento.

O lançamento do novo processo de avaliação do desempenho docente implicou o desenvolvimento de todo um trabalho a ser realizado no interior das escolas, tendo o diretor sido sempre uma presença no processo de conceção que lhe foi inerente, tanto no seio do Conselho Pedagógico, a que preside, como em grupos de trabalho específicos criados para o efeito. Considerando este facto, foi possível verificar que a influência da ADD na atividade do diretor foi tanto maior quanto maior foi também a sua adesão a esse processo.

Isso mesmo parece transparecer do envolvimento de diretores logo a partir da fase de construção dos chamados instrumentos de avaliação, em que alguns deles e a respetiva equipa assumiram pessoalmente todo esse labor de conceção, com o objetivo de não descentrarem os professores da sua atividade letiva (Delta 23, ref. 66; Delta 30, ref. 39; Delta 51, ref. 35) ou de conhecerem o modelo em profundidade, como foi o caso de Delta 41 (refs. 42 e 43) que durante dois meses e meio, trabalhou exaustivamente o modelo de avaliação e a

elaboração dos referidos instrumentos, de modo a que nele(s) estivessem refletidas todas as dimensões do trabalho docente.

Ao mesmo tempo que o trabalho de conceção se produzia, iam-se realizando reuniões setoriais e gerais para que os documentos produzidos fossem discutidos, as informações transmitidas, as dúvidas esclarecidas e recepcionadas as propostas que os docentes entendiam por bem efetuar (Delta 45, ref. 50). De facto, ao longo do desenvolvimento da ADD foi necessário fazer bastante trabalho, no qual se incluía um vetor importante relacionado com o acompanhamento e o esclarecimento aos docentes, o que implicava um trabalho de muita proximidade (Delta 56, ref. 59). Assim, constatou-se que vários diretores se assumiram como atores de primeira linha do processo, produtores de conteúdos, não se limitando, como tal, a gerir ou a ser informados sobre o trabalho de equipas constituídas para o efeito.

Todo este processo de receção e análise, conceção, informação e acompanhamento permitiu concluir que o modelo inicial apresentado pelo Ministério da Educação era demasiado complexo, como o sublinham 10 diretores (*ver anexo 3, pp. 659-665*) e que a sua melhoria deveria ser implementada. Durante aquele trabalho foram sentidas várias dificuldades: umas inerentes ao lançamento de uma prática que parecia ocupar muito tempo aos professores (Delta 53, ref. 34), e da qual não havia qualquer tipo de experiência prévia e outras resultantes da *“contaminação política”* (Delta 25, ref. 62) que o ambiente externo provocava no seio das escolas e que tinha impacto no desenvolvimento do processo de avaliação, já de si complexo. De facto, essa pressão externa, nomeadamente a sindical, dificultava o trabalho (Delta 29, ref. 60) e exigia aos diretores um esforço suplementar de atenção e disponibilidade, com o objetivo de pacificar a escola (Delta 40, ref. 51, Delta 25, ref. 63), evitando, ao mesmo tempo, que o processo que se estava a desenvolver, *“muito enriquecedor (...) de reflexão sobre as práticas”*, fosse comprometido (Delta 25, ref. 62).

Sentia-se uma dupla responsabilidade, por um lado para com os docentes que compunham a organização que dirigiam e de quem se sentiam “colegas” (uma constante do discurso dos diretores quando se referiam aos professores) e, por outro, para com a administração da educação de que diziam ser representantes (Delta 18, refs. 45, 49; Delta 19, ref. 63; Delta 33, ref. 43; Delta 37, ref. 36). De modo a articular estas duas dimensões, identificaram-se atitudes que poderemos definir como de tranquilidade, maleabilidade e diálogo na gestão dos conflitos, de mediação e de negociação com vista à sua resolução (Delta 18, ref. 49; Delta 21, ref. 54; Delta 24, ref. 52, Delta 30, ref. 44), para se conseguir acalmar o ambiente de contestação à avaliação, ultrapassar a tentativa de paragem do

processo (Delta 30, ref. 45) e desdramatizar os problemas que pareciam ser transferidos do exterior (Delta 21, ref. 54).

No fundo, tentava-se ultrapassar um momento muito difícil na escola (Delta 1, ref. 54), evitando fraturas (Delta 2, ref. 78) provocado pela medida política, aplicando conhecimentos de gestão de conflitos (Delta 38, ref. 44), impedindo atitudes que pudessem prejudicar a carreira profissional dos docentes (Delta 38, ref. 41), mas também diluir as barreiras que se começavam a construir entre eles (Delta 56, ref. 58) e tentar que não se descentrassem do seu trabalho com os alunos e com a escola (Delta 22, ref. 52; Delta 49, ref. 45).

Todo o processo parecia ser de tal forma complexo que exigia do diretor uma concentração muito especial e um verdadeiro *“jogo de cintura”* (Delta 11, ref. 62; Delta 24, ref. 52). Acima de tudo, era fundamental ter a capacidade de ouvir, como destaca Delta 38 (ref. 44).

Assim, parece ressaltar que estes diretores se assumiram como mediadores e pacificadores do ambiente interno das escolas, de modo a conseguirem garantir a estabilidade da organização que dirigiam.

Ao longo do processo, duas componentes pareciam ser objeto de grandes ansiedades entre os docentes: a definição dos objetivos individuais e a realização de aulas assistidas. Em relação à definição dos objetivos, a estratégia de dilatar ao máximo os prazos, já aplicada com a definição dos instrumentos de registo (Delta 49, ref. 46), teria de ser também usada relativamente aos tempos definidos pela administração central (Delta 2, ref. 77; Delta 24, ref. 45; Delta 40, ref. 23) sem esquecer a necessidade de dar informação de retorno sobre o modo como eles estavam a ser definidos e promover a sua melhoria (Delta 26, ref. 33). Neste aspeto, optava-se pela flexibilidade em vez da imposição burocrática e normativa no cumprimento dos tempos definidos superiormente, o que nos remete para a criação de margens de autonomia processual que os diretores, mesmo quando não as têm, porque não transmitidas superiormente, acabam por criá-las.

Por outro lado, havia que ultrapassar o facto de haver professores que se recusavam a entregar os objetivos individuais, o que foi conseguido através de três tipos de soluções:

- Diretores que definiram objetivos para esses professores (Delta 12, ref. 56; Delta 24, ref. 45; Delta 27, ref. 46; Delta 38, ref. 40; Delta 42, ref. 41).

- Diretores que se recusaram a definir objetivos para os professores, reportando, nomeadamente, para os objetivos definidos no Projeto Educativo (Delta 28, ref. 48; Delta 40, ref. 22; Delta 59, ref. 40).
- Um diretor que assinou os objetivos elaborados pelos professores (“secretamente”), os quais não iriam expressar que, na verdade, eles eram seus (Delta 18, refs. 41-43) e não elaborados pelo diretor.

A entrega dos objetivos era um processo que tinha de ser gerido com um cuidado especial, porque a pressão sindical era no sentido da sua não entrega, mas também porque havia docentes que tentavam, junto do diretor, saber quem tinham sido os colegas que os tinham entregue. Assim, diretores houve que mantiveram este processo totalmente sigiloso (Delta 22, ref. 47; Delta 32, ref. 35), optando, como tal, por uma postura de reserva de informação considerada sensível.

A elaboração dos relatórios de desempenho por parte dos docentes, apesar de não ter sido objeto de contestação, não se tratou, em vários casos, de um ato meramente burocrático, como ocorria no modelo anterior (Delta 52, ref. 42), tendo havido diretores que fizeram a sua leitura e dado *feedback* do seu conteúdo aos professores respetivos (Delta 7, ref. 69; Delta 26, ref. 33), deixando de funcionar como meros controladores da sua entrega para passar a serem reguladores da sua veracidade e qualidade.

No que diz respeito às aulas assistidas, sentia-se que esse era um dos motivos principais para a rejeição do modelo de avaliação por parte de muitos docentes (Delta 6, ref. 49) como também da criação de um certo mal-estar entre eles (Delta 34, ref. 46). Apesar disso, entendia-se que elas eram uma componente importante na avaliação pois permitia o “abrir da sala de aula”, fazendo com que deixe de ser “*um feudo*” (Delta 11, ref. 56) e, dessa forma, ter-se um olhar externo sobre o trabalho dos docentes, com todas as vantagens que essa visibilidade produziria ao nível do acompanhamento do trabalho do professor. Por outro lado, ao mesmo tempo que a componente científico-pedagógica era avaliada, procedia-se à testagem dos materiais produzidos para o efeito (Delta 50, ref. 37). Estes diretores demonstraram privilegiar a qualidade da componente pedagógica, em detrimento da burocrática e funcional, como um indicador fundamental da qualidade da atividade docente.

Ao longo do processo de implementação foi possível detetar formas diferentes de agir por parte dos diretores. Assim, a influência da avaliação do desempenho na atividade do diretor foi tanto maior quanto maior foi também o seu envolvimento, o que poderá estar relacionado, mais do que com a obrigação legal em fazê-lo, com a adesão pessoal ao processo como resultado das suas convicções particulares. Importa também destacar a

importância que a avaliação do desempenho dos professores teve na própria redefinição do poder dos diretores, através do aumento da sua competência e da afirmação da sua autoridade, com influência na gestão interna das relações com os professores.

3.3.2 O Decreto-Lei 75/2008

Este diploma legal, como já referido anteriormente (capítulo 3), trazia quatro alterações fundamentais à gestão escolar:

1. o cargo de direção dos agrupamentos e escolas não agrupadas passar a ser, obrigatoriamente, de natureza unipessoal em vez de colegial;
2. a escolha do diretor realizar-se no seio do órgão de direção estratégica da escola (Conselho Geral, antiga Assembleia de Escola), em vez de por meio de um sufrágio no qual todos os trabalhadores da escola participavam;
3. a “correlação de forças” entre os corpos presentes no órgão de direção estratégica ser alterada, deixando o corpo docente de ter a maioria dos representantes;
4. os restantes membros da direção e as lideranças dos departamentos passarem a ser nomeadas pelo diretor, em vez de escolhidas pelos pares.

O cargo unipessoal parecia associar a cada unidade de gestão a existência de um “rosto”, de alguém que passava a ser visto objetivamente como o seu líder máximo (Delta 7, ref. 70; Delta 9, ref. 66; Delta 22, ref. 53; Delta 30, refs. 46, 47; Delta 43, ref. 17), o capitão da equipa (Delta 7, ref. 70), em vez de mais um entre iguais (Delta 22, ref. 53), um par (Delta 24, ref. 57). Assim, o diretor deixava de estar sujeito às dinâmicas de um órgão colegial, em que a responsabilidade era difusa (Delta 29, ref. 62), deixando por vezes de existir (Delta 55, ref. 49) e onde havia falta de coesão (Delta 40, ref. 29). Por outro lado, o diretor deixava de estar, de várias formas, sujeito ao poder formado pelo corpo mais influente na escola (os professores), que até então constituía a grande maioria dos eleitores (Delta 10, ref. 63; Delta 14, ref. 76; Delta 18, ref. 52; Delta 19, ref. 71), acabando por evidenciar uma dinâmica corporativa (Delta 49, ref. 47), e passava a ter uma maior capacidade de intervenção e de decisão, com outras condições para gerir a organização (Delta 43, ref. 18).

Desta forma, a administração da educação passava a ter a possibilidade de controlar melhor do trabalho do diretor (Delta 12, ref. 64; Delta 13, refs. 102, 103), que tinha de dar

contas da sua ação (Delta 13, ref. 102; Delta 16, ref. 63; Delta 24, ref. 57). Por isso, sentia-se um aumento da responsabilidade na pessoa do diretor (Delta 8, ref. 76; Delta 12, ref. 64; Delta 16, ref. 63; Delta 19, ref. 64; Delta 22, ref. 54, Delta 39, ref. 57), mas também na estrutura de gestão (Delta 9, ref. 64). Resumindo, o poder executivo deixava de estar diluído num órgão colegial para passar a estar centrado numa única pessoa, o que poderia potenciar a construção de um novo perfil identitário a ser assumido por todos estes diretores.

Por outro lado, esta nova responsabilidade de prestação de contas alargava-se à própria comunidade (Delta 2, refs. 85, 86) que, através dos seus representantes no Conselho Geral, tinha passado a participar ativamente na escolha de quem devia estar à frente da escola (Delta 3, ref. 57). Neste âmbito, a presença significativa de representantes da autarquia nesse órgão de direção estratégica tinha implicado que, em alguns casos e principalmente em meios pequenos (Delta 17, ref. 65; Delta 47, ref. 41; Delta 50, ref. 42), estivessem a ser transportados fatores de ordem político-partidária para dentro das escolas que, apesar de deverem estar totalmente afastados da gestão escolar, iriam trazer muitos problemas (Delta 5, ref. 49), mas que já se tinham feito sentir no processo de escolha do diretor (Delta 20, ref. 72; Delta 21, ref. 56; Delta 44, ref. 46). Os corpos exteriores à escola tinham um grande poder (Delta 34, ref. 53), particularmente a autarquia, que através dos seus representantes no Conselho Geral parecia exercer um certo domínio sobre os corpos exteriores à escola (Delta 47, ref. 41; Delta 49, ref. 49) e mesmo sobre os funcionários desta (Delta 9, ref. 73; Delta 55, ref. 52). Finalmente, a importância que o diretor tinha em meios mais pequenos fazia dele uma mais-valia político-partidária que era apetecível controlar (Delta 50, ref. 42).

Resumindo, a modificação do regime de gestão potenciava a criação de um novo perfil do diretor: um poder unipessoal que deixava de estar fortemente vinculado ao corpo docente, podendo mesmo transformar-se num poder essencialmente ligado às configurações político-partidárias da zona.

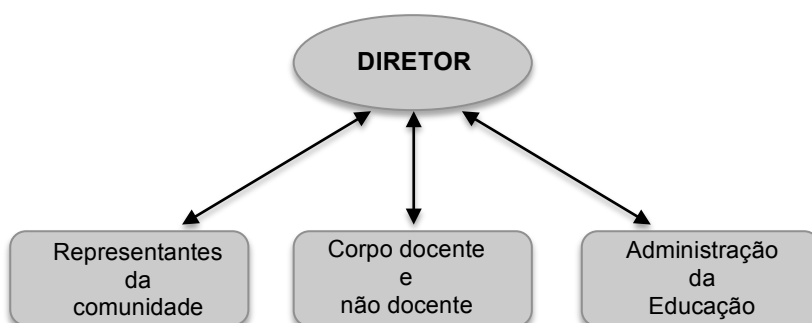
Este tipo de influências na escolha do diretor era mesmo visto como um obstáculo à verdadeira qualidade da gestão escolar, pois a forma como o processo estava concebido permitia a existência desses critérios externos, em detrimento dos de qualidade do gestor escolar. Por isso, o procedimento concursal era visto como um falso concurso, já que o *curriculum vitae*, o projeto de intervenção e a entrevista podiam não ter qualquer influência no resultado final, isto é, na escolha do melhor candidato (Delta 9, ref. 70; Delta 21, ref. 57; Delta 27, ref. 51). Substituindo a realidade de sobreposição dos interesses do corpo

docente, dominantes até então, outros interesses, político-partidários ou de outro tipo, formados *“por pessoas que não têm nada a ver com a escola”* (Delta 34, ref. 52), poderiam conseguir dominar e condicionar o processo (Delta 32, ref. 37), uma vez que o denominado procedimento concursal era sentido como uma *“farsa”* (Delta 10, ref. 66; Delta 27, refs. 51, 52), pois, na realidade, não passava de uma mera eleição (Delta, 1, ref. 57; Delta 3, refs. 59 e 60; Delta 27, ref. 51; Delta 34, ref. 52) *“que por vezes pode ser uma eleição política”* (Delta 35, ref. 43). Essa incongruência entre o concurso e a eleição era sentida por um dos diretores como *“um modo de dizer que continuava a democracia e impedir as reclamações”* (Delta 9, ref. 71).

Por tudo isto, segundo alguns diretores, existiam dois receios: a *“politização (...) e a municipalização do ensino”* (Delta 54, ref. 41). Estivesse ou não em curso esse processo, certo era que uma nova dimensão, até então praticamente inexistente no trabalho do diretor, surgia: a gestão de equilíbrios externos à organização que dirigia, ou seja, o diretor teria de se preocupar com mais aspetos do que simplesmente gerir os equilíbrios internos, relacionados com o contentamento ou discontentamento dos trabalhadores da escola (em especial da classe docente), para alargar a sua atenção à comunidade (particularmente a autarquia), sem esquecer a relação e as suas responsabilidades para com a administração da educação.

Um novo trinómio parecia começar a exercer influência sobre a ação dos diretores, atribuindo-lhes, potencialmente, um outro perfil identitário.

Figura n.º 3: Uma nova gestão de equilíbrios na ação do diretor.



Internamente, os desafios que se colocavam ao diretor passavam também pela ação pedagógica no seio da organização, já que havia novas responsabilidades neste âmbito, ao ter a obrigatoriedade de liderar o Conselho Pedagógico.

Tal competência poderia ser um problema para aqueles que estivessem mais virados para as questões administrativas, não estando despertados para o trabalho naquele âmbito (Delta 26, ref. 39). Mesmo que isso não fosse um problema, seria no mínimo uma nova responsabilidade, que foi assumida de várias formas: (1) houve diretores que, de imediato, passaram a presidir ao CP de bom grado (a grande maioria, até porque muitos já o lideravam anteriormente; (2) outros que assumiram o cargo, apesar de pensarem que nessa função deveria estar outro elemento pois isso facilitar-lhes-ia o trabalho executivo e burocrático, a grande fatia do labor relacionada com o trabalho do diretor; (3) aqueles que apesar de, formalmente, terem assumido o cargo, delegaram essas competências noutra pessoa. Com esta opção, constatava-se também a existência de “formas criativas” de ação, com o objetivo de contornar a nova exigência legal e não modificar o trabalho que até então estes diretores estavam habituados a fazer (a que davam prioridade), o que nos remete para a produção e defesa de margens de liberdade pessoal no entendimento da função que, de certa forma, permitiram manter os modos de agir e de conceber a ação do diretor, independentemente dos determinismos que a nova legislação transmitia.

Associadas ao funcionamento do Conselho Pedagógico estavam as chamadas lideranças intermédias (professores que dirigiam os departamentos curriculares), as quais passaram a ser, como já referido anteriormente, nomeadas pelo diretor. Neste âmbito, Delta 28 (ref. 59) sentia a perda de uma “*dinâmica de base*” que existia até então, pois esses coordenadores eram representantes dos seus pares, modificação essa que, pelo contrário, era entendida como algo positivo por 12 diretores (*ver anexo 3, pp. 815-819*).

Neste caso, pensava-se que se o diretor era visto como o responsável máximo da instituição educativa, o “rosto da escola”, então toda a equipa devia passar a ser nomeada por ele, pois esse poder funcionava como se a administração da educação dissesse: “*é responsável, escolhe a equipa e no fim presta contas*” (Delta 2, ref. 94). Por outro lado, esse novo poder dava-lhe também a possibilidade de escolher “*as pessoas mais capacitadas e que melhor respondem àquilo que são os desafios*” da escola (Delta 45, ref. 54).

Independentemente do modo como essa nova responsabilidade era interpretada, e de poder promover a marginalização de professores (Delta 51, ref. 44), essa prerrogativa não teria de significar que a nomeação se fizesse deixando de ouvir os coletivos a esse respeito (Delta 8, ref. 81; Delta 27, ref. 54; Delta 28, ref. 60), tendo mesmo um dos diretores feito questão de que no Regulamento Interno da organização que dirigia ficasse definido que o diretor “*não podia nomear ninguém sem ouvir os departamentos*”, preferindo exercer o que entendia ser um modo de liderar caracterizado por “*uma magistratura de influência*”, com uma

importante componente de negociação, em vez dos inconvenientes que *"impor o que quer que seja"* traria (Delta 44, ref. 47).

Apesar destas alterações associadas ao cargo unipessoal, havia diretores que sentiam não ter a prática diária do seu trabalho sofrido grandes modificações (Delta 6, ref. 53; Delta 11, ref. 67), independentemente de haver *"questões (...) diferentes, que obriga[va]m a outra postura"* (Delta 20, ref. 70). Como tal, tanto se continuavam a discutir as decisões com os colegas (Delta 11, ref. 68; Delta 12, ref. 63; Delta 23, ref. 68; Delta 30, ref. 48; Delta 52, ref. 49; Delta 53, ref. 37) e a privilegiar o trabalho coletivo, até porque *"não há ninguém que possa fazer o trabalho todo sozinho"* (Delta 22, ref. 54) como, pelo contrário, se mantinha a prática mais centralizadora que já se desenvolvia, por assumir ter dificuldade em delegar competências (Delta 57, ref. 52).

Como tal, poder-se-ia inferir que as alterações que se verificavam no modo como os diretores viam a sua função e exerciam a sua prática profissional dependiam muito mais de perspetivas pessoais do que das mudanças legislativas, até porque o presidente do antigo Conselho Executivo já *"era sempre o responsável (...), quem assinava, quem se responsabilizava, quem representava a escola"* (Delta 33, ref. 45), tendo sempre tido uma importante margem de decisão (Delta 26, ref. 41; Delta 46, ref. 26; Delta 51, ref. 42). Por isso, Delta 26 (ref. 41) afirmava mesmo que, pelo menos no seu caso, as modificações tinham sido mais simbólicas do que reais. Na verdade, como secundavam outros seus colegas, as diferenças essenciais estariam relacionadas com o facto de agora ter de passar a ser o diretor a fazer todas as assinaturas (Delta 57, ref. 52) e terem deixado de existir atas (como já referido anteriormente) nas reuniões do corpo diretivo (Delta 23, ref. 69; Delta 24, ref. 60; Delta 47, ref. 39).

3.3.3 Outras medidas políticas

Para além das medidas políticas acabadas de referir, a profusão de legislação produzida pelos XVII e XVIII governos constitucionais criou um conjunto de outras com efeito na ação do diretor de escola. Todas as medidas políticas necessitavam de ser implementadas, mas para além dessa responsabilidade inerente ao cargo, o diretor tinha de gerir também a insatisfação que elas provocavam, procurando alternativas e soluções que, sem comprometer a aplicação do que estava legislado, pudessem não só acalmar o

descontentamento gerado como traduzir-se numa mais-valia para a organização. Entre essas medidas, algumas refletiam-se também na ação pedagógica e mexiam com a classe docente, como era o caso das **aulas de substituição** (Delta 24, ref. 63).

Com o objetivo de minimizar o descontentamento existente no corpo docente, alguns diretores implementaram soluções alternativas como alternativa às aulas de substituição, funcionando como intermediários entre a norma e a sua aplicação. As alternativas procedimentais destacadas foram as permutas entre docentes (Delta 15, ref. 54; Delta 16, ref. 71) ou a existência de espaços permanentes de trabalho para onde os alunos eram encaminhados (Delta 20, ref. 74), com a vantagem de retirar as faltas que a ausência do professor lhe provocaria (Delta 14, ref. 79) e sem colocar em causa uma medida que era considerada importante pela maioria dos inquiridos.

As alternativas encontradas minimizavam o descontentamento, acalmavam tensões geradas nos docentes e adaptavam-se melhor à realidade da instituição, acabando, dessa forma, por constituir uma mais-valia e conseguindo ultrapassar, nomeadamente, o que era visto por Delta 14 (ref. 20) como uma das grandes debilidades da medida: o facto do responsável pelo tempo objeto de substituição não ser da área do professor que faltava. Estas soluções revelam, não só o assumir de responsabilidades informais na intermediação entre a norma e a sua receção pelos professores, mas também evidencia o assumir de competências na gestão dos recursos humanos (uma das suas importantes competências), garantindo a manutenção de um clima aceitável na escola.

Deste modo, o diretor tentava articular a dimensão de representante da administração da educação com a de garante da estabilidade e eficiência da organização que dirigia. A capacidade de realizar ajustamentos estava presente na sua ação, promovendo as adaptações que se pensavam ser mais adequadas para, sem ir declaradamente contra a legislação, dar também maior eficácia à implementação da medida, não colocando em causa o seu objetivo essencial. O desenvolvimento de tais ajustamentos pode levar-nos a pensar que estes diretores concebiam a sua ação, não como uma atividade burocrática e mecanicista, mas como tendo margens de autonomia processual fundamentais no seu trabalho e no da organização.

Isso não significava, no entanto, que não tivessem ocorrido situações em que, esgotados os argumentos, o diretor não tivesse a necessidade de impor a implementação desta medida (Delta 30, ref. 53), expressando o seu poder hierárquico. Quer através de alternativas criativas em algumas escolas, quer com aceitação ou imposição, o que parecia ser um facto é que a implementação das aulas de substituição acabou com hábitos

adquiridos (Delta 16, ref. 70), relacionados com facilidade em faltar ao exercício das funções letivas (Delta 24, ref. 63) e reduzindo substancialmente o absentismo docente (Delta 15, ref. 57; Delta 49, ref. 51).

Esta maior presença dos professores nas escolas também ocorreu através da nova **regulamentação da componente letiva e não letiva** do trabalho docente, uma importante medida para 13 diretores (*ver anexo 3, pp. 852-855*) que “*muitos ministros da educação (...) deixavam para melhor oportunidade*” (Delta 43, ref. 19) mas que evitou que os professores continuassem a trabalhar “*em part-time*” (Delta 42, ref. 45) e fazendo com que “*permanecessem mais na escola*” (Delta 31, ref. 57). Refletindo sobre a realidade do 2.º, 3.º ciclo e ensino secundário, Delta 20 (ref. 75) lembra que

“havia professores que tinham catorze horas (...) e depois ainda reduzia com os cargos e poderia ter só nove horas letivas. Isto parecia-me incompreensível num país democrático. Na Europa éramos, nesse momento, os indivíduos que menos trabalhavam e tínhamos condições, mesmo de vencimento, das melhores da Europa no fim da carreira.”

Essa nova realidade passou a possibilitar à escola desenvolver outro tipo de valências (Delta 16, ref. 72) até então distantes dela e que facilitaram também o trabalho da gestão (Delta 36, ref. 37). Deixava de se ir à escola porque o docente tinha disponibilidade para o fazer (Delta 43, ref. 19), para além do tempo obrigatório de atividade letiva, mas passava-se a fazê-lo porque essa componente não letiva integrava o seu tempo de trabalho na e para a escola.

No entanto, a perceção de quem dirige uma organização, a conhece e sente as suas dificuldades e necessidades, apontava também ao legislador uma visão cega, normalizada e normalizadora das situações. Tal ocorria, por exemplo, no caso dos docentes do 2.º e 3.º ciclos e do ensino secundário que tinham o máximo de componente letiva (22 horas) e excesso de turmas e de alunos (Delta 39, ref. 63). De facto, como sugere este diretor, as escolas deviam ter autonomia para agir de outro modo e poder resolver este tipo de situações:

“é uma questão de fundo, que é importante resolver-se: não é aceitável que todos continuem a trabalhar da mesma maneira. (...) Não é aceitável que uma pessoa com quarenta e cinco anos continue a ter 22 horas letivas, 125 alunos. Acho que só quem não está na rede... Não quer dizer que o horário da pessoa deva ser reduzido, estou a dizer é a parte da componente letiva porque há outras coisas que o professor pode e deve fazer. Em determinados meios isto é fundamental, sei lá, as questões da tutoria, de acompanhamento dos alunos, acho que é uma coisa que seria fundamental, mas é preciso ter tempo para isso, é preciso ter disponibilidade. Nós agora o que

fazemos é remetermos tudo para a componente não letiva porque aquilo é um saco sem fundo, enche-se ou esvazia-se, não sabemos muito bem como; há qualquer coisa, componente não letiva, e não pode ser, de facto. Por isso é que eu acho que apesar destes sinais todos, continua por resolver esta questão de fundo que é dar margem de manobra e capacidade de decisão às escolas”.

Mais uma vez, a capacidade de realizar ajustamentos, considerados como necessários e mais adequados, e de expressar a autonomia da escola, era sentida como necessária. No entanto, no âmbito desta medida política, o que estava legislado não permitia encontrar as tais margens de autonomia processual que permitissem encontrar uma solução adequada sem comprometer a legislação. A alternativa para esse obstáculo legislativo poderia passar pelo fim da divisão do horário em componente letiva e não letiva, o que, apesar de poder criar contestações relacionadas com a definição do que seria associado a uma e a outra componente (Delta 15, ref. 60), permitiria às escolas expressar a sua autonomia e encontrar soluções alternativas que se pudessem tornar numa mais-valia.

3.3.4 Em síntese

O que foi referido sobre o contexto político regulatório em que estes diretores exerceram a sua ação permite perceber a influência que as medidas políticas lançadas pelos XVII e XVIII governos constitucionais tiveram na ação dos diretores, mas também o modo como estes geriram esse processo, encontrando-se linhas de força que dão indicações sobre perfis de ação que identificam o tipo de prática que desenvolvem e qual a identidade profissional que parecem assumir.

Poderemos afirmar que a forma como os diretores fazem a gestão da implementação das medidas políticas é significativa do modo como eles se consideram enquanto diretores e exercem a sua função. Consequentemente, o debate e a implementação das medidas políticas permite obter alguns contributos para a configuração de um “padrão” idealizado do perfil identitário do diretor:

1. Assume-se como sendo o rosto da escola, o responsável máximo da organização.
2. O desempenho da sua função está ligado a uma responsabilidade tripartida de gestão de equilíbrios: com a comunidade, com particular realce para a autarquia

- (uma nova dimensão); com os trabalhadores da escola, com destaque para os professores; e com a administração da educação.
3. Na gestão de equilíbrios, assume um papel de “fiel da balança”, tentando desenvolver uma postura de mediação, pacificação de inquietações e flexibilidade na implementação das medidas de política educativa.
 4. Ao aplicar as medidas de política educativa, não o faz de um modo cego ou insensível mas, pelo contrário, procura usar de margens de autonomia processual que se traduzem em reajustamentos aos processos definidos para a expressão dessas medidas sem, no entanto, contrariar os seus objetivos.

Assim, parece estar em construção um processo identitário que torna, claramente, o diretor no líder máximo da organização, mas cuja ação tem a particularidade de promover, fomentar e desenvolver margens de autonomia que lhe permitem interpretar as medidas de política educativa e aplicá-las à realidade concreta da dinâmica da organização que dirige, sem, no entanto, colocar em causa o(s) objetivo(s) da sua aplicação. Dito de outro modo, a julgar pelo discurso dos membros do Conselho das Escolas, o diretor parece pretender assumir-se como uma figura central da autonomia da escola.

4. A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE PROFISSIONAL

As questões relacionadas com a perceção identitária por parte dos diretores do Conselho das Escolas são referidas a três situações: o primeiro ano enquanto presidente do órgão de gestão, a experiência adquirida na gestão escolar e, finalmente, os efeitos da sua participação no CE.

A reflexão sobre o passado na direção das escolas revelou-se difícil (mas produtiva), pela exigência de uma certa introspeção e pelo inédito deste exercício. Por isso, os dados são menos assertivos, o que obriga a lê-los com algum distanciamento, atendendo à especificidade com que foram produzidos.

4.1 O primeiro ano como presidente do órgão de gestão

No final do primeiro ano enquanto presidente do órgão de gestão, a maioria dos diretores (38) continuava a ver-se como professor, *“alguém que, para além de responsável por uma turma, [era] responsável por uma equipe.”* (Delta 2, ref. 115).

A componente letiva não tinha deixado de ser assumida e o desempenho do cargo era visto como algo transitório: *“não me sentia nada presidente, sentia-me mais uma colega que estava, transitoriamente, isso esteve sempre na minha cabeça, transitoriamente, a sério, com estas funções.”* (Delta 7, ref. 104)

Esta sensação de *primus inter pares* (Delta 3, ref. 92; Delta 19, ref. 89; Delta 28, ref. 81) fazia com que o trabalho na gestão escolar fosse sentido como um prolongamento da função docente, em colaboração com todos (Delta 21, ref. 75), *“por força das circunstâncias (...) um encargo [assumido] perante os colegas e perante a comunidade e a escola”* (Delta 38, ref. 55), que implicava *“responsabilidades acrescidas”* também para com a administração (Delta 18, ref. 83) e *“trabalhar muito mais horas para a escola”* (Delta 30, ref. 73) *“com um espírito de missão”* (Delta 47, ref. 23)

O facto de se continuarem a ver como professores, ou seja, como par que está a desempenhar um outro cargo relacionado com a vida da escola, fazia também olhar-se para o cargo como possivelmente transitório, e a si próprio como *“presidente aprendiz”* (Delta 22, ref. 76), com uma grande necessidade de formação (Delta 7, ref. 103; Delta 39, ref. 79), o que fazia ser *“difícil reconhecer ali um presidente com capacidade de governar um barco”* (Delta 13, ref. 132) ou mesmo *“perceber como é que (...), na altura, [se] consegui[a] estar na gestão de uma escola.”* (Delta 20, ref. 47). No fundo, evidenciava-se muita inexperiência (Delta 42, ref. 65) e medo de errar, como refere Delta 34 (ref. 27):

“Muito receio de me enganar, de fazer as coisas mal feitas, de não fazer aquilo que achávamos que devíamos fazer. Nós que nos propúnhamos fazer uma coisa fantástica, achávamos nós, a fazer as coisas de maneira diferente, tínhamos receio de cair naquilo que criticávamos aos outros. Nós estávamos de fora e só depois é que vimos que as coisas não são assim tão fáceis como parece à primeira vista e, por vezes, é dito. (...) Era tudo novo.”

Entre os restantes diretores, 21 sentiam que a imagem identitária de professor tinha começado a desaparecer, sendo substituída por outras: 9 diretores viam-se já como gestores; 7 assumiam-se como o chefe – rosto da escola; 2 concebiam-se como mediadores; outros 2 como líderes; 1 como coordenador de uma equipa. Finalmente, o

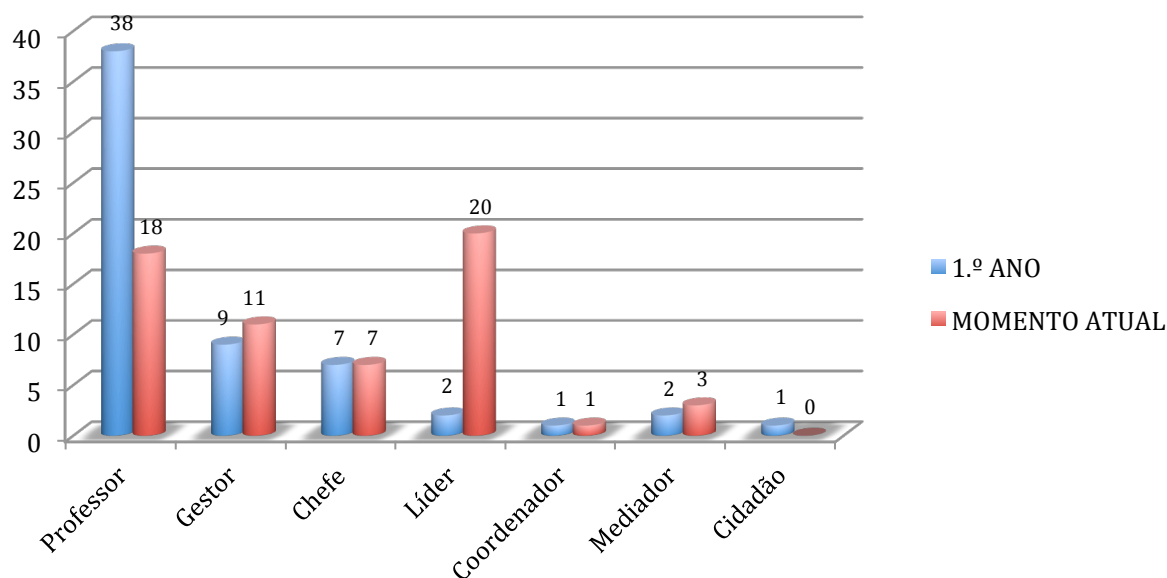
último diretor achava que nunca tinha feito essa pergunta a si mesmo, porque continuava a ser como era anteriormente, *“a mesma pessoa como diretor, como professor ou como cidadão, como pessoa anónima.”* (Delta 43, ref. 41).

Assim, no final do primeiro ano de desempenho da função começava a ser visível uma dicotomia: entre aqueles diretores (maioritários – 63%) que se continuavam a ver como pertencendo ao estatuto de professor e os que começavam a sentir um outro estatuto (uma minoria, mas já com grande significado – 35%), independentemente das suas imagens: o gestor, o chefe, o mediador, o líder ou o coordenador.

4.2 A experiência adquirida na gestão escolar

Refletindo sobre o momento em que as entrevistas foram realizadas, os diretores expressaram mudanças no modo de se verem a eles próprios na função.

Gráfico n.º 13 – Imagens identitárias dos diretores.



A análise do gráfico permite constatar que, comparativamente ao 1.º ano na função, a imagem identitária de diretor com o estatuto de professor diminui para um valor inferior a metade do obtido nesse momento. Fazendo uma análise mais fina, há a referir que 22

diretores migram da visão que tinham deles mesmos como professores no final do seu 1.º ano, enquanto presidentes do órgão de gestão. Esta mutação identitária faz com que um deles passe a ver-se como o coordenador (Delta 2), dois se sintam como mediadores (Deltas 2 e 18), quatro se assumam como o chefe, o rosto da escola (Deltas 14, 19, 34 e 44), seis se concebam como gestores (Deltas 7, 11, 30, 41, 50 e 51) e nove incorporem a figura do líder (Deltas 1, 15, 22, 42, 47, 48, 52, 57 e 60). É interessante verificar que dois diretores, que antes se viam como gestor (Delta 54) e como mediador (Delta 53), tenham “regressado” à identidade de professor que sentiam ter perdido durante o seu primeiro ano de trabalho como presidentes do órgão de gestão.

A imagem identitária de líder é a que passa a predominar, modificando o valor residual anterior (2 diretores) para obter um resultado dez vezes superior. Essa mutação é fruto da migração de 9 diretores que se viam anteriormente como professor (Deltas 1, 15, 22, 42, 47, 48, 52, 57 e 60), de 5 como gestor (Deltas 5, 23, 37, 40 e 46), de 3 que se identificavam como chefe (Deltas 4, 24 e 59) e 1 como mediador (Delta 31). Os dois diretores que no final do seu primeiro ano já se viam como líderes mantêm-se nessa autodefinição (Deltas 25 e 26). Assim sendo, 18 diretores mudam claramente a sua imagem identitária.

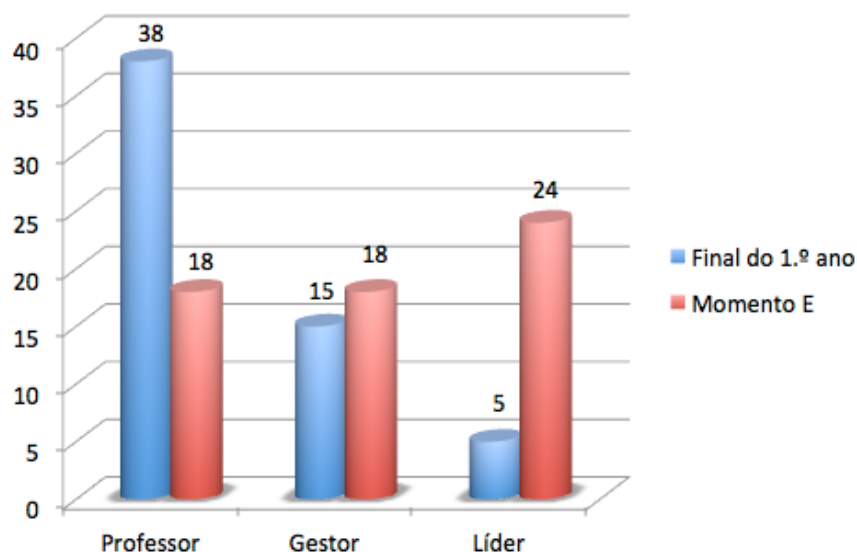
Entre os diretores que se veem objetivamente líderes da unidade organizacional que dirigem, o processo de transformação ocorrido é assumido de várias formas, deixando transparecer que o diretor assume uma identidade compósita, ou seja, a identidade do líder de topo da organização que tem atos de gestão e assume a sua condição de professor.

Fazendo o mesmo tipo de análise realizada para o final do 1.º ano de atividade, concluiremos que só 30% de diretores se continuam a identificar com o estatuto e a imagem de professor, enquanto que os restantes 70% assumem já uma nova identidade.

Se a este dado, acrescentarmos uma outra possível interpretação, olhando mais pormenorizadamente para este “outro estatuto” chegamos às seguintes conclusões: apesar de não expressarem objetivamente a imagem de líderes da organização, podemos considerar que os diretores que assumem uma identidade de “mediador” e de “coordenador” se enquadram também no perfil de Líder; os diretores que usam as imagens/estatuto de “chefe” e de “gestor”, correspondem a uma visão mais de tipo gerencialista da organização.

Assim sendo, podemos afirmar que parecem evidenciar-se três perfis identitários de diretores, que se expressam evolutivamente no gráfico seguinte:

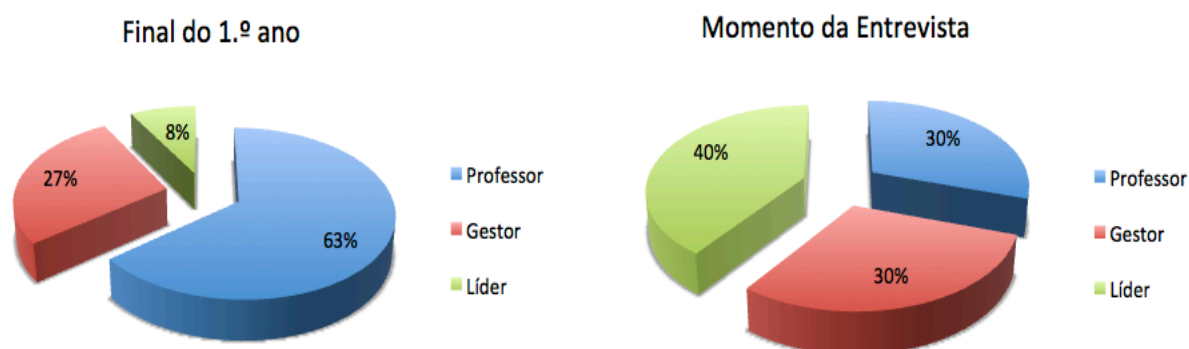
Gráfico n.º 14 – Perfis identitários dos diretores (por aglutinação de dados) – tendência dominante.



Nota: “Momento E” significa “momento da entrevista”

O gráfico seguinte dá-nos uma perceção visualmente mais sugestiva desta realidade.

Gráfico(s) n.º 15 – Evolução dos perfis identitários dos diretores (resultado da aglutinação de dados).



Como podemos verificar, há uma mutação entre o final do 1.º ano de trabalho como diretor e o momento em que as entrevistas foram realizadas, verificando-se que a imagem de professor decresce substancialmente, enquanto que as de gestor e líder sobem. Esta última, em particular, passa de uns residuais 8% para 40%, assumindo-se como aquela com

a qual os diretores mais se identificam. A imagem gerencialista (figura do gestor) sobe só 3% e situa-se numa percentagem exatamente igual à imagem de docente (professor).

Vejamos agora alguns exemplos do que poderia ser visto como o deambular identitário que ajuda a definir o perfil do líder de uma escola. Por exemplo, Delta 1, parece que aproveita o diálogo mantido com o investigador para desenvolver um processo de autorreflexão, manifestando que se vê ainda como professor, em eventual transição (ref. 92), para logo a seguir dizer que essa transição é um facto (ref. 93) na direção do líder-gestor, ou seja, do líder que sabe ter de assumir um papel de gestor (ref. 94).

O mesmo ocorre com Delta 4 que apesar de se continuar a sentir como professor (ref. 57) se assume *“como um líder nato”* (ref. 59), esclarecendo, de imediato, que é *“um líder, que por acaso é professor e tem atos de gestão.”* (ref. 60)

Delta 5, começa por não se assumir como líder pois *“as escolas são constituídas por várias lideranças”* (ref. 82) nem como gestora, pois *“não somos completamente únicos na gestão da escola”* (ref. 83), para logo dizer que não se sabe definir (id.), reconhecer que tem *“uma visão para a escola”* e acabar por se assumir como a *“locomotiva de um trem, (...) [com] muitas carruagens”*, que não está sozinha nem quer estar (ref. 86).

Esta perspetiva de partilhar a liderança é retomada com a referência à importância de se *“delegar[em] competências”* (Delta 23, ref. 97) e de se *“encontrar[em] outros líderes dentro da organização”* (Delta 26, ref. 53). Assim, esta conceção da liderança difere da do *“chefe que impõe”* (Delta 37, ref. 38), tendo, pelo contrário, *“uma visão para a escola”* (Delta 5, ref. 85) que passa por *“motivar as pessoas para o (...) projeto (...) da escola”* (Delta 22, ref. 77), evitando derivas autocráticas (Delta 40, ref. 43) e funcionando como uma espécie de mediador.

O segundo grupo identitário passa a ser o daqueles que se assumem como professor(es), verificando-se a estabilidade de 16 diretores e a incorporação de outros dois diretores, como já referido anteriormente.

Estes diretores, veem-se como professores antes de serem diretores, ficando claro no seu discurso que ainda hoje se percebem desse modo, como bem exemplifica Delta 13 (ref. 133): *“Ainda hoje me vejo como professor (...). Estou em funções e não sou, estou em funções de diretor.”* Assim, os professores continuam a ser vistos como colegas (Delta 17, ref. 94; Delta 21, ref. 76; Delta 32, ref. 54; Delta 38, ref. 23), acabando por a função de diretor ser entendida *“como um coordenador de departamento ou um diretor de turma numa dimensão maior”* (Delta 28, ref. 83).

Relativamente aos diretores que se sentem como gestores, o deixar de se ver como professor começou a ocorrer logo durante o primeiro ano de experiência. Ser um gestor, *“criador de oportunidades”* (Delta 23 (ref. 95), com *“uma missão (...) ao serviço da causa pública”* (Delta 29, ref. 85). Sentia-se que gerir uma escola ou uma empresa tinha grandes semelhanças pois o que se pretendia era a obtenção de bons resultados (Delta 37, ref. 57).

Apesar dessa perceção não evoluir substancialmente ao fim de todos os anos de experiência como diretor (só 3 %) sentia-se que a componente burocrática tinha um impacto grande (Delta 6, ref. 82) e que ser gestor da escola implicava assumir que se tem mais poder (Delta 29, ref. 89) e que se estava acima dos demais profissionais da organização: *“Eu estou acima deles todos. Eu estou acima porque eu tenho de ter algum distanciamento (...), uma visão da organização”* (Delta 29, ref. 87), consubstanciada através de outros *“mecanismos de pensamento”* (Delta 30, ref. 74) e de uma visão de conjunto: *“É como o jogador de futebol, não é? Não olha para os pés, já consegue ter uma visão do jogo e por isso já sabe onde chutar a bola.”* (Delta 50, ref. 68).

“O mecanismo de pensamento do gestor é que [ele] pensa na organização. O professor é muito sensível a questões mais miudinhas, mais particulares. Nós pensamos mais na organização como um todo, temos de decidir, temos um caminho traçado e aquele caminho tem de ser seguido. As pessoas normalmente não gostam disso, não entendem porque é que tem que ser e isso, às vezes, são barreiras que têm de se vencer. Isso acontece aqui na escola e em todas. Nós dizemos: ‘Agora tem de fazer assim’” (Delta 30, ref. 75)

Apesar disso, o gestor necessita de *“perceber muito bem (...) o contexto de sala de aula”* (Delta 36, ref. 56). Assim, apesar de gestor, estaríamos perante um gestor especial, já que a sua *“matéria-prima são pessoas”*, sendo, por isso, ser necessário *“ter know-how objetivo sobre pessoas”* (Delta 36, ref. 57). Como tal, este modo de se sentir um gestor acabava por entroncar com a liderança: *“Líderes não gestores, não pessoas que gerem papéis, mas alguém que esteja próximo dos outros, que tenha rosto também para os pais, os alunos”* (Delta 7, ref. 108). Desta forma, não se tratava somente de gerir processos, mas também de gerir os recursos humanos da escola.

SÍNTESE E CONCLUSÃO

Como foi referido, a problemática definida para a presente investigação centrou-se na relação entre a transformação dos processos de regulação política e as alterações que têm ocorrido no perfil profissional e nos papéis desempenhados pelo diretor de escola.

A investigação incidiu sobre 60 diretores que integraram o Conselho das Escolas (CE) no seu primeiro mandato (2007-2010) e foi organizada em função da seguinte hipótese de trabalho: a criação do CE como órgão consultivo do Ministério da Educação evidencia uma modificação nos modos de regulação institucional da gestão escolar em Portugal, com impacto na forma como os diretores entendem e desempenham o seu papel e no modo como se processa a (re)construção das suas identidades profissionais.

Os dados recolhidos referem-se a três tipos de informações: a dinâmica regulatória expressa no CE; os efeitos que a pertença dos diretores ao Conselho teve no modo como eles entendem a sua função; as características do exercício do cargo de diretor no contexto da escola que dirigem. Estes dados foram objeto de análise e discussão nos capítulos anteriores, pelo que agora nos propomos organizar e sintetizar as principais conclusões, condensando-as em seis proposições:

A. Os diretores, membros do Conselho das Escolas, são maioritariamente provenientes do 3.º ciclo/ensino secundário, do género masculino e a sua experiência na gestão escolar, apesar de bastante abrangente, decorreu essencialmente no contexto do Decreto-Lei 115-A/98.

O retrato-tipo dos diretores membros do primeiro CE apresenta três grandes características.

Primeira: os diretores são oriundos, essencialmente, de escolas do 3.º ciclo e/ou ensino secundário. Relativamente a este dado, é possível apresentar duas hipóteses explicativas: a primeira está relacionada com a “qualidade” da experiência de gestão, uma vez que estes níveis de ensino estão, normalmente, associados a escolas de maior dimensão e de gestão mais complexa; a segunda hipótese é a que o predomínio destes diretores traduziria a “supremacia” atribuída a estes níveis de ensino numa visão hierarquizada do sistema educativo.

Segunda: o CE é um órgão constituído maioritariamente por homens (63% do Conselho), o que representa uma percentagem superior à percentagem de homens que desempenham o cargo de diretor em Portugal continental (57%), a qual, por sua vez, é largamente superior à percentagem de docentes do sexo masculino (23%). Esta sobrerrepresentação evidencia o aprofundamento de uma perspetiva androcêntrica da gestão escolar, já anteriormente revelada. Considerando a importância que é atribuída ao CE, este fenómeno parece indiciar que a tendência para a desigualdade de género se acentua à medida que aumenta a responsabilidade dos cargos desempenhados.

Terceira: a maior parte da experiência de gestão como diretor de escola realizou-se no âmbito da aplicação do DL 115-A/98. Isto resulta do facto de mais de metade dos membros do Conselho das Escolas (36) ter uma idade compreendida entre os 50 e os 59 anos e de ter uma experiência de gestão superior a 13 anos.

Esta situação faz com que estes diretores tenham construído grande parte da sua experiência na gestão escolar em torno de uma realidade formada por quatro características fundamentais que decorrem do próprio DL 115-A/98: (1) separação de poderes entre um órgão de administração/direção estratégica e uma estrutura de gestão/direção executiva; (2) predominância dos professores no órgão de direção estratégica; (3) participação massiva dos professores na escolha do órgão de gestão e (4) prática assente nas dinâmicas de um órgão colegial, em detrimento de um órgão unipessoal. Apesar dessas características terem marcado fortemente a experiência destes diretores, eles manifestaram concordância com as alterações promovidas pelo novo regime de gestão (DL 75/2008), nomeadamente com o cargo unipessoal e com a separação de poderes (direção estratégica/direção executiva) que o diploma legal mantém, parecendo conviver bem com a modificação dos pesos relativos dos diferentes corpos presentes no órgão de direção estratégica (Conselho Geral) e com a redução da representação do corpo docente.

B. O trabalho de um diretor é marcado por uma complexidade crescente, um ritmo bastante intenso e um forte peso da componente burocrática.

Conhecer a ação dos diretores no seio das suas escolas deu-nos a possibilidade de entender melhor o desempenho do profissional que, neste contexto, funciona numa dupla dimensão: executor e moderador, nas escolas, das medidas de política educativa definidas centralmente pelo Ministério da Educação.

O trabalho associado à gestão escolar caracteriza-se por uma complexidade crescente, o que implica um ritmo de trabalho bastante intenso, marcado pela

imprevisibilidade. Esta característica inviabiliza, habitualmente, o cumprimento de qualquer planificação e transforma o diretor numa espécie de gestor de urgências, com pouca capacidade de reflexão no dia-a-dia. Assim, o trabalho diário no contexto da organização que dirige está bastante mais ligado ao desenvolvimento de tarefas associadas ao resolver de problemas e de garantir que na escola tudo está a decorrer normalmente e em tranquilidade. Neste âmbito o domínio administrativo e financeiro, com particular realce para a área administrativa, é onde se centra essencialmente o seu trabalho, sendo de realçar que a burocracia continua a ser absorvente e assume novos contornos, através do desenvolvimento do que é caracterizado como uma ciber-burocracia, visível na mutação ocorrida nos registos físicos em que a atividade se desenvolve: em vez de papéis passaram a ser computadores.

O peso da componente administrativa e burocrática faz com que o domínio pedagógico seja relegado para um segundo plano. Este facto é particularmente evidente nas opções dos diretores sobre a sua participação no Conselho Pedagógico (CP). Sendo suposto que eles assumam a presidência desse órgão (e a exerçam), as opções detetadas revelam duas posições de princípio: (1) a presidência do CP deve ser sempre assumida pelo diretor, dada a convicção de que a área pedagógica e educativa é o domínio fundamental da vida da escola; (2) a presidência do CP deve estar com outro professor que não o diretor, por duas ordens de razão: funcional (pressão do trabalho administrativo, que prejudica o domínio pedagógico e educativo) e conceptual (necessidade de uma separação clara entre os domínios administrativo e financeiro, por um lado, e o pedagógico e educativo, por outro).

A tensão entre os dois domínios, existente desde sempre em Portugal, parece ser evidente entre os 60 membros do Conselho das Escolas, embora seja atribuída uma importância maior à resolução dos problemas de tipo burocrático. Para este facto, pode concorrer o que já foi referido sobre os diretores do Conselho das Escolas (idade e experiência), mas também a identificação destes diretores com as características de um órgão de índole mais política e burocrática do que pedagógica e educativa, cuja criação se integra no reforço da perspetiva gerencialista do diretor de escola.

Estas características estiveram presentes nos dados recolhidos das entrevistas, sendo visível dois tipos de perspetivas sobre a gestão escolar. A primeira assume ser o domínio pedagógico aquele que deve prevalecer na vida da escola. A segunda é convergente com os que defendem a especialização da gestão escolar e apoiam a sua profissionalização. Para estes, o que caracteriza o trabalho do diretor é, essencialmente, o trabalho organizativo, a gestão de processos e o controlo da execução das medidas de

política educativa, partindo do princípio que, por isso, a direção pedagógica é transferível, devendo, em contraponto, esta ser exercida pelos professores.

Esta segunda perspetiva, poderá servir de justificação para o “abrir a porta” ao desenvolvimento de uma conceção, segundo a qual, o diretor de uma escola deve ser um gestor e não um professor, ficando reservado a um docente tudo o que se relacionasse com a direção pedagógica da organização. Deste modo, a gestão escolar passaria a ser de tipo bicéfala, formada por duas “áreas de negócio” (usando o termo proveniente da gestão empresarial que inspira esta corrente de opinião), assumindo o diretor (líder executivo da organização) a área administrativo-financeira e um professor (subordinado ao diretor) a área pedagógica. A legitimidade desta interpretação é ainda maior pelo facto de não ter sido detetado um único diretor que tivesse delegado as suas competências no domínio administrativo-financeiro e optado por exercer prioritariamente a sua ação no domínio pedagógico e educativo.

No cerne deste debate estão dois modos substancialmente distintos de entender o diretor de escola. De um lado (primeira conceção) concebe-se o diretor como pedagogo e do outro (segunda perspetiva) encara-se o diretor como gestor. Conceber o diretor como pedagogo passa por assumir que o diretor não pode deixar de ser um professor, já que, do ponto de vista teórico, ele está comprometido com o domínio da pedagogia pois toda a sua ação deve ser enquadrada por esses princípios de ação. Dito de outro modo, o conhecimento que é valorizado num professor é (tem de ser), exatamente, o da pedagogia e da qualidade da educação.

Do outro lado, está a ideia de que a gestão escolar é essencialmente um domínio técnico, relacionado com o conhecimento de técnicas de gestão, eficazes e eficientes, e com o bom funcionamento de uma qualquer organização, o que nos transporta para o domínio da gestão empresarial. Assim, por o domínio da pedagogia ser uma área determinante na eficácia da organização-escola, tal implica que ele deva ser assumido por um especialista (um professor-pedagogo) que dependerá do diretor, prestando-lhe contas da sua atividade.

C. O processo de construção da identidade profissional do diretor evidencia um percurso de transformação que se inicia com a imagem de “ser um professor”, temporariamente em funções de gestão (visível no final do 1.º ano de atividade do diretor), até outros modos de olhar para si próprio no exercício deste cargo, em particular, “ser gestor” e “ser o líder” da escola.

O constructo identitário que esta investigação apresenta forja-se a partir da forma como o diretor se apropriou da função, das interações que sobre ele foram ocorrendo e do modo como as integrou, através do processo reflexivo que foi construindo ao longo do desempenho da sua função.

O início da atividade no âmbito da gestão escolar, para a grande maioria dos diretores do CE, é visto como uma espécie de extensão natural da profissão docente. Já que alguém tem de gerir a escola, esse alguém deve de ser, naturalmente, um professor. Assim, o estatuto de professor impôs-se nos seus primeiros anos de atividade, numa época em que (considerando a média de idades destes diretores) ainda era predominante a imagem de professor-gestor e em que não havia exigência de formação específica para exercer estas funções. No entanto, e apesar disso, não deixa de ser significativo que um número considerável de diretores já se tenha começado a ver de outra maneira logo no final do seu primeiro ano de trabalho, assistindo-se ao emergir da imagem do gestor.

Contudo, tomando em consideração todo o tempo de exercício do cargo, conclui-se que a grande mutação identitária ocorre com o aumento muito significativo da imagem de líder. Tal pode decorrer do processo de integração na função, bem como do relevo que, a pouco e pouco, o papel de diretor vai tendo, além do impacto que resulta da sua formação. Embora seja necessário desenvolver a investigação neste domínio, não se pode ignorar a importância que a retórica legislativa sobre o “líder forte” parece ter tido na perceção que os diretores, membros do CE, passaram a ter de si próprios. De facto, é importante ter presente a influência que a legislação pode ter na construção da imagem do diretor como líder máximo da organização, já que o DL 75/2008 coloca, logo no seu preâmbulo, uma tónica muito clara na importância da liderança (necessidade de emergência de “*boas lideranças e lideranças eficazes*”, promovidas por esse “*rosto, um primeiro responsável*”, como refere o diploma legal). Associado a esta pressão legal está também todo o discurso, tanto de *opinion makers* como das autoridades governamentais, invocando as “evidências” das “boas práticas” e das “escolas eficazes” produzidas pela investigação que legitimam a ideia de associar o gestor eficaz ao líder forte, o que acaba por ter um impacto natural na ação e no discurso destes diretores.

Finalmente, nesta tentativa de explicação sobre a “recomposição identitária” dos diretores membros do CE, é de colocar a hipótese que a pertença ao Conselho implica ter uma visão mais global da realidade, aproximando-os, nesse contexto, muito mais das preocupações do gestor, que tem de assegurar localmente a regulação das macro políticas do Ministério da Educação.

Por tudo o que foi dito, podemos afirmar que a imagem identitária dos diretores membros do CE parece estar num processo de mutação que pode ser resumido do seguinte modo: o diretor é um ator (central) do processo educativo, que se define como o líder executivo máximo da escola, não renegando a sua condição de professor, mas que desenvolve uma ação de gestor de processos e de recursos na organização que dirige, alargando essa dimensão gestionária para o âmbito da política educativa, pelo facto de, enquanto membro de um órgão consultivo do Ministério, se assumir como um ator no processo de regulação institucional da educação.

D. O Conselho das Escolas é visto como um órgão criado com uma tripla finalidade: otimizar o processo de consulta aos diretores das escolas por parte dos responsáveis pelo Ministério da Educação; responder ao desejo manifestado por parte dos diretores de terem uma voz conjunta junto da administração central; permitir ao Ministério da Educação antecipar-se à criação de associações de diretores e retirar poder negocial aos sindicatos de professores.

Os diretores, membros do CE, apresentam três razões para explicar a criação deste órgão.

A primeira corresponde à retórica oficial do Ministério da Educação, presente no diploma que cria o Conselho, mas que também corresponde à expectativa dos próprios diretores, transmitindo a ideia de que o seu funcionamento vai permitir tomar melhores decisões, através da incorporação do conhecimento dos diretores sobre a realidade concreta das escolas no próprio processo de decisão política. A segunda dimensão explicativa, que decorre da primeira (processo de consulta), está relacionada com a necessidade que o Ministério da Educação tinha de experimentar o lançamento de algumas políticas e de antecipar os eventuais efeitos da sua aplicação. Não se tratava só de consultar mas também de tentar controlar, junto dos diretores, as reações dos professores, provocadas pela sua aplicação. Finalmente, a terceira dimensão está relacionada com a eventualidade, manifestada em reuniões de presidentes dos conselhos executivos, durante

o mandato da ministra Maria de Lurdes Rodrigues (XVII governo constitucional), da criação de associações representativas dos diretores. O Ministério da Educação esvaziou (temporariamente) o surgimento desse movimento organizativo, criando, por sua iniciativa, um órgão onde os diretores, através dos seus representantes, pudessem ter uma voz mais ativa na expressão das suas necessidades e inquietações sobre a gestão escolar e a vida nas escolas.

Ao mesmo tempo, ao reconhecer os diretores como interlocutores no processo de decisão política, reduzia-se, de certo modo, a tradicional polarização negocial (exclusiva) entre o Ministério e os sindicatos de professores.

E. Embora a criação do Conselho das Escolas se insira numa estratégia de promoção de modos de regulação pós-burocráticos na educação, a sua efetivação ficou muito dependente da importância que o titular da pasta da educação deu a este órgão e das lógicas de ação que se expressaram durante o seu funcionamento.

Pelas suas características (já referidas), o CE constituiu-se como um órgão onde a regulação de controlo se expressou através de processos de participação, diálogo, auscultação e persuasão, funcionando como um espaço institucional de regulação pós-burocrática. O debate e a promoção de uma lógica de informalidade (e por vezes de cumplicidade), particularmente promovida pela ministra Maria de Lurdes Rodrigues (XVII governo constitucional), foi um dos ingredientes dessa dimensão pós-burocrática de controlo, que funcionava, aparentemente, mais pela sedução do que pela imposição.

Através deste processo “intimista”, algumas políticas educativas passaram a ter uma dinâmica de criação diferente daquela que tradicionalmente tinham, isto é, passaram a poder ser objeto de uma conceção-projeto de tipo central (proveniente das estruturas governamentais e/ou estatais), para serem reguladas (analisadas, debatidas e concluídas), em primeira instância, por meio de um processo participativo protagonizado pelas estruturas de gestão representativas da escola, através da sua direção (executiva).

Este processo de regulação pós-burocrática está, no entanto, diretamente dependente da importância que o titular da pasta da educação deu ao Conselho, o que se alterou bastante com a mudança de titular no XVIII governo constitucional. De acordo com a informação obtida, a ministra Isabel Alçada, com a sua ausência, parece ter desinvestido no CE (só esteve presente em duas reuniões, no início do seu mandato), delegando essa função nos secretários de estado. Simultaneamente, registou-se um esvaziamento das

funções do CE, acabando por funcionar como um órgão de tipo mais burocrático, pela regulação de controlo que expressou. De facto, sentiu-se que o órgão passara a ser, exclusivamente, um local para se poder afirmar que as medidas políticas tinham uma legitimidade formal que se evidenciava na aplicação da expressão “ouvido o Conselho das Escolas”. Segundo a opinião recolhida, o CE deixava de ser um órgão co-construtor de determinadas políticas para passar a ser um órgão usado unicamente como legitimador passivo para a regulação institucional definida pelo Ministério da Educação.

F. O Conselho das Escolas funciona como um espaço de convergência entre diferentes perspetivas dos atores presentes, o que implica que ele adquira lógicas de funcionamento distintas.

A primeira é uma lógica política, inerente ao seu princípio de funcionamento, assumindo-se como o espaço de consulta, de incubação das decisões políticas, onde se evidenciavam distintas perspetivas e interesses, relacionados com o facto de alguns diretores manifestarem e defenderem opções distintas das do governo.

A segunda é uma lógica reivindicativa, de disputa, de confrontação de interesses, de busca de dividendos pessoais ou de “favores” para a “sua” escola, ganhando, assim, contornos de “lobby”, por um lado, como de arena negocial, por outro.

A terceira dimensão é uma lógica de afirmação de autonomia, formal e informal, onde os diretores procuram ganhar espaços de autorregulação para a sua escola.

A quarta dimensão é uma lógica de afirmação pessoal que extravasava os interesses da escola e que resulta da ligação dos diretores membros do CE a diferentes redes e grupos de pertença, como foi visível em vários momentos (especialmente os de debate do modelo de avaliação de desempenho dos professores).

Referências bibliográficas

AAVV (2003). *Relatório da Comissão de Avaliação Externa do Projeto Fazer a Ponte*. Coimbra: Universidade de Coimbra.

AFONSO, Natércio e VISEU, Sofia (2001). A reconfiguração da estrutura e gestão das escolas públicas dos ensinos básico e secundário. In: *Programa de Avaliação Externa do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei nº. 115-A/98, de 4 de Maio (Protocolo ME/FPCE de 28 /4/1999) – relatório sectorial 4*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – Centro de Estudos da Escola.

AFONSO, Natércio (2005). *Investigação naturalista em educação: um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.

AFONSO, Natércio (2006). A direção regional de educação: um espaço de regulação intermédia. In: Barroso, João (org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa – Unidade de I&D de Ciências da Educação. (pp. 71-97).

AFONSO, Natércio (2008). *Parecer: novo regime de gestão das escolas*. Disponível em http://jn.sapo.pt/2008/01/13/dossier/Novo_regime_de_gestao_das_escolas.html (janeiro de 2008).

AFONSO, Natércio (2009). A direção das escolas públicas em Portugal: dinâmicas do contexto e lógicas de ação dos gestores escolares. In: Barzanò, Giovanna (2009). *Culturas de lideranças e lógicas de responsabilidade – as experiências em Inglaterra, Itália e Portugal*. Vila Nova da Gaia: Fundação Manuel Leão (pp. 15-24).

AFONSO, Natércio e COSTA, Estela (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In: *Políticas públicas: mobilização de conhecimento e modos de regulação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão (pp. 155-189).

ÁLVAREZ, Manuel (2006). La escuela pública también tiene derecho a una dirección profesional. In: *Avances en supervisión educativa, n.º 4*. Revista de la asociación de inspectores de educación de España. Disponível em http://www.adide.org/revista/index.php?option=com_content&task=view (fevereiro de 2014).

- ALVAREZ, Maria (1990). *Organização, sistemas e métodos* São Paulo: McGraw-Hill (vol. 1).
- ALVES, Rossitza (2005). *A trajetória profissional de três gestores escolares*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (dissertação de mestrado).
- BARDIN, Laurence (2004). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- BARRÈRE, Anne (2006). *Sociologie des chefs d'établissement: les managers de la République*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BARROSO, João (1991). Modos de organização pedagógica e processos de gestão da escola: sentido de uma evolução. In: *Inovação*, vol 4, n.º 2-3. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional (pp. 55-86).
- BARROSO, João e SJORSLEV, Sten (1991). *Estruturas da administração e avaliação das escolas primárias e secundárias nos doze estados membros da comunidade europeia*. Lisboa: Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Educação.
- BARROSO, João e FOUTO, Maria J. (1994). *Processos de constituição dos órgãos e de designação dos titulares dos cargos*. Relatório de um estudo efetuado para o Conselho de Acompanhamento e Avaliação do novo modelo de direção, administração e gestão dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. Lisboa: Educa.
- BARROSO, João (1995a). *Os liceus: organização pedagógica e administração (1836-1960)*, Vol. I. Lisboa: Junta Nacional de Investigação Científica e Fundação Calouste Gulbenkian.
- BARROSO, João (1995b). *O diretor executivo: perfis profissionais e profissionais dos diretores executivos e dos membros do conselho de escola ou área escolar e percepção que têm dos seus cargos e funções*. Lisboa: Educa (vol. 1).
- BARROSO, João (1995c). Para uma abordagem teórica da reforma da administração escolar: a distinção entre direção e gestão. In *Revista Portuguesa de Educação*, vol 8, n.º 1. Braga: Universidade do Minho (pp. 33-56).
- BARROSO, João (1996a). *Autonomia e gestão das escolas*. Lisboa: Ministério da Educação.
- BARROSO, João (1996b). O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: Barroso, João (org.) *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora (pp. 167-189).

BARROSO, João e ALMEIDA, Ana (2001). *Imagens em confronto: a opinião de representantes das direções regionais de educação, de associações sindicais, de pais e encarregados de educação e de alunos*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação – Centro de Estudos da Escola (Programa de Avaliação Externa do Processo de Aplicação do Regime de Autonomia, Administração e Gestão das Escolas e Agrupamentos de Escolas definido pelo Decreto-Lei no. 115-A/98, de 4 de Maio – protocolo ME/FPCE de 28/4/1999).

BARROSO, João (2001). *Relatório global da primeira fase do programa de avaliação externa, efectuado no âmbito do programa de avaliação externa do processo de aplicação do regime de autonomia, administração e gestão das escolas e agrupamentos de escolas definido pelo decreto-lei n.º 115-A/98, de 4 de Maio (protocolo ME/FPCE de 28/4/1999)*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Lisboa.

BARROSO, João (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In Barroso, João (org.). *A escola pública: regulação, desregulação, privatização*. Porto: Edições ASA (pp. 19–48).

BARROSO, João et al. (2004). Regulação interna e lógicas de ação nas escolas: dois estudos de caso em Portugal. In *REGULEDUCNETWORK: Changes in regulation modes and social production of inequalities in education systems: a european comparison – deliverable 10*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências de Educação.

BARROSO, João (2005a). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.

BARROSO, João (2005b). *O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas*. In “Educação & Sociedade”, vol 26, n.º 92. São Paulo: Centro de Estudos Educação e Sociedade – Cedes (pp. 725-751). Disponível em www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a02.pdf (maio de 2008).

BARROSO, João (2005c). Liderazgo y autonomía de los centros educativos. In: *Revista Española de Pedagogía*, n.º 232 (pp. 423–442).

BARROSO, João (2006a). A autonomia das escolas: retórica, instrumento e modo de regulação da ação política. In: AAVV. *A autonomia das escolas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (pp. 23–48).

BARROSO, João (2006b). O Estado e a educação: a regulação transnacional, a regulação

nacional e a regulação local. In Barroso, João (org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa (pp. 41-70).

BARROSO, João (2006c). A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In Barroso, João (org.). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa (pp. 9-39).

BARROSO, João (2008). *Parecer ao projeto de decreto-lei 771/2007-ME: regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário*. (texto policopiado).

BARROSO, João (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. In: *Educação e Sociedade*, vol. 30, n.º 109. Campinas: Centro de Estudo Educação e Sociedade (pp. 987-1007). Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> – setembro de 2011.

BARROSO, João (2011). Direção de escolas e regulação das políticas: em busca do unicórnio. In: Neto-Mendes, et al. (org.). *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro (pp. 11-22).

BARROSO, João (2013). Conhecimentos, políticas e práticas em Educação. In: Martins, Angela et al. *Políticas e gestão da educação: desafios em tempos de mudanças*. Campinas: Associação Nacional de Política e Administração da Educação (pp. 1-23).

BAUBY, Pierre (2002). L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. In: *Politique et Management Public*, vol. 20, n.º 1 (p. 15-30). Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/pomap_0758-1726_2002_num_20_1_2703 (maio de 2014).

BLAU, Peter e SCOTT, Richard (1979). *Organizações formais: uma abordagem comparativa*. São Paulo: Atlas.

BLUMER, Herbert (1986). *Symbolic interactionism: perspective and method*. Oakland: University of California Press.

BOGDAN, Robert e BIKLEN, Sari (1994). *Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.

BOLÍVAR, Antonio (2000). *Los centros educativos como organizaciones que aprenden: promesa y realidades*. Madrid: Editorial La Muralla.

BOLÍVAR, Antonio (2003). *Como melhorar as escolas: estratégias e dinâmicas de melhoria das práticas educativas: potencialidades e limites das estratégias de desenvolvimento e mudança*. Porto: Edições ASA.

BOLÍVAR, Antonio (2006). A liderança educacional da direção escolar em Espanha: entre a necessidade e a impossibilidade. In: *Administração Educacional*, n.º 6. Lisboa: Revista do Fórum Português de Administração Educacional (pp. 76-93).

BOLÍVAR, Antonio (2010). El liderazgo educativo y su papel en la mejora: una revisión actual de sus posibilidades y limitaciones. In: *Psicoperspectivas: individuo y sociedad*. Vol. 9, n.º 2. Valparaíso: Pontificia Universidad Católica de Valparaíso (pp. 9-33). Disponível em <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/112/109> (setembro de 2014).

BOLÍVAR, Antonio (2011). Aprender a liderar líderes. Competencias para um liderazgo directivo que promueva el liderazgo docente. In: *Educare*, vol. 47, n.º 2 (pp. 253-275).

BOLÍVAR, Antonio (2012). *Melhorar as escolas e os resultados educativos: o que nos ensina a investigação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

BOUVIER, Alain (2012). *La gouvernance des systèmes éducatifs*. Paris: Presses Universitaires de France.

BRYMAN, Alan (1997). Leadership in organizations. In: Clegg, Stewart, Hardy, Cynthia & Nord, Walter. *Handbook of organization studies*. London: Sage Publications (pp. 447-468).

CARVALHO, Maria e SOUSA, David (1995). A tomada de decisão no novo modelo de gestão das escolas do ensino básico e secundário: um estudo de caso. In: Estrela, Albano; Barroso, João e Ferreira, Júlia (edit.). *A escola: um objeto de estudo*. Lisboa: AFIRSE (pp. 409-423).

CASTELLS, Manuel (2007). *O poder da identidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian (volume II – 2.ª edição).

CATTONAR, Branka (2006). Evolução do modo de regulação e reestruturação da função de diretor de escola. In: *Educação em Revista*, vol. 44. Belo Horizonte: Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (pp. 185-208).

CHAPMAN, Christopher (2012). School improvement research and practice: a cese of back to the future?. In: Chapman, Christopher et al. *School effectiveness and improvement: research, policy and practice: Challenging the Orthodoxy?* Londres: Routledge (pp. 27-43).

CHEVALLIER, Jean (1995). De quelques usages du concept de régulation. In: Miaille, Michel (dir.). *La régulation entre droit et politique*. Paris: Éditions L'Harmattan (pp. 71-93).

CODD, John (1989). El Administrador como Educador. In: Smyth, John et al. *Teoria Crítica da la Administración Educativa*. Valência: Universidade de Valência (pp. 133-152).

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (2001). *Governança europeia: um livro branco*. Bruxelas: COM, 428 final. Disponível em <http://eur-lex.europa-eu> (janeiro de 2009).

CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO (1996). *Avaliação do novo regime de administração escolar (decreto-lei n.º 172/91)*. Lisboa: Ministério da Educação.

COMISSÃO DE REFORMA DO SISTEMA EDUCATIVO (1986). *Projeto Global de Atividades*. Lisboa: Ministério da Educação e Ciência.

COSTA, Jorge (2000). Liderança nas organizações: revisitando teorias organizacionais num olhar cruzado sobre as escola. In: Costa, Jorge A.; Mendes, António N. & Ventura, Alexandre (org.) *Liderança e estratégia nas organizações escolares*. Aveiro: Universidade de Aveiro (pp. 15-33).

CROZIER, Michel ; HUNTINGTON, Samuel e WATANUKI, Joji (1975). *The crisis of Democracy*. New York: New York University Press.

CUBAN, Larry (2003). *How teachers taught: constancy and change in american classrooms, 1880-1990*. New York: Teachers College Press.

DALE, Roger (1994). A promoção do mercado educacional e a polarização da educação. In: *Educação, Sociedade & Culturas*, n.º 2. Porto: Universidade do Porto – Centro de Investigação e Intervenção Educativas (pp. 109-139).

DELGADO, Manuel (2004). La función de liderazgo de la dirección escolar: una competencia transversal. In: *Ensañanza*, n.º 2 (pp. 193-221). Disponível em http://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/70773/1/La_funcion_de_liderazgo_de_la_direccion_.pdf – janeiro de 2014.

DELVAUX, Bernard (2007). *Public action, or studying complexity*. Bruxelas: Know & Pol: Knowledge and Policy in education and health sectors.

DGEC (2007). *Autonomia das escolas na Europa: políticas e meios*. Lisboa: Ministério da Educação – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação.

DINIS, Luís (1997). *Presidente do conselho executivo: o profissional como administrador*. Lisboa: Faculdade de psicologia e de Ciências da Educação (dissertação de mestrado).

DINIS, Luís (2002). O presidente do conselho diretivo: dilemas do profissional docente enquanto administrador escolar. In: *Administração Educacional*, n.º 2. Lisboa: Revista do Fórum Português de Administração Educacional (pp. 115–136).

DIOGO, Fernando (1999). *A(s) identidade(s) do gestor escolar*. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (dissertação de mestrado).

DOWNEY, Myles. (2003). *Effective coaching: lessons from the coach's coach*. London: Texere.

DUBAR, Claude (1997). *A socialização: construção das identidades sociais e profissionais*. Porto: Porto Editora.

ENGLISH, Fenwick W. (ed) (2011). *The Sage handbook of educational leadership: advances in theory, research and practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.

ESTEVÃO, Carlos (1995). Uma abordagem neo-institucional da escola como organização. A propósito do novo modelo de direção e gestão das escolas portuguesas. In: Estrela, Albano; Barroso, João e Ferreira, Júlia (edit.). *A escola: um objeto de estudo*. Lisboa: AFIRSE (pp. 435-445).

ETZIONI, Amitai (1974). *Análise comparativa de organizações complexas: sobre o poder, o engajamento e os seus correlatos*. São Paulo: Zahar.

FARREL, Catherine e MORRIS, Jonathan (2003). The 'neo-bureaucratic state: professionals, managers and professional managers in schools, general practices and social work. In: *Organization*, vol. 10. London: Sage (pp. 129-156). Disponível em: <http://ejournal.narotama.ac.id/files/The%20Neo%20Bureaucratic%20state.pdf> – Julho de 2013.

FLICK, Uwe (2008). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.

FODY, Willian (1996). *Como perguntar: teoria e prática da construção de perguntas e questionários*. Oeiras: Celta Editores.

FORMOSINHO, João, FERNANDES, Alberto e LIMA, Licínio (1988). Princípios gerais da direção e gestão das escolas. In: *Documentos preparatórios II: projetos*. Lisboa: Ministério da Educação – Comissão de Reforma do Sistema Educativo.

FORMOSINHO, João; MACHADO, Joaquim (2005). A administração da escola de interesse público em Portugal: políticas recentes. In: Formosinho, João; Fernandes, António; Machado, Joaquim; Ferreira, Fernando. *Administração da educação: lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Asa (p. 115-162).

FORMOSINHO, João. et al. (2010) Os (des)caminhos da autonomia das escolas. In: Formosinho, João. et al. (Org.). *Autonomia da escola pública em Portugal*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão (pp. 91-119).

FREEMAN, Robert (2010). *Strategic management: a stakeholder approach*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponível em http://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=NpmA_qEiOpkC&oi=fnd&pg=PR5&dq=Strategic+management:+a+stakeholder+approach&ots=6_jgE5M5TJ&sig=VTjh7tA85Pi0jM7hpB2YRU06mUM&redir_esc=y#v=onepage&q=Strategic%20management%3A%20a%20stakeholder%20approach&f=false, (outubro de 2013).

FRIEDBERG, Erhard (1995). *O poder e a regra: dinâmicas da ação organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

FULLAN, Michael (2003). *The moral imperative of school leadership*. Thousand Oaks: Sage Publications.

GADANHO, Ricardo (2013). *As funções dos gestores escolares em Portugal: testemunhos de uma racionalidade compósita*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (dissertação de mestrado).

GARRETT, Annette (1972). *Interviewing: its principles and methods*. New York: Family Service Association of America.

GAUDIN, Jean-Pierre (2002). *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po.

GODINHO, Vitorino (1975). *A Educação num Portugal em Mudança*. Lisboa: Edições Cosmos.

GONÇALVES, Teresa (2010). Investigar em educação: fundamentos e dimensões da investigação qualitativa. In: Alves, Mariana; Azevedo, Nair (edit.). *Investigar em educação: desafios da construção de conhecimento e da formação de investigadores num campo multifacetado*. Óbidos: Várzea da Rainha Impressores, S. A. (pp. 39-63). Disponível em <http://run.unl.pt/handle/10362/5287> – março de 2014.

GREENFIELD JR., William (2000). Para uma teoria da administração escolar: a centralidade

da liderança. In: Sarmento, Manuel. *A autonomia da escola: políticas e práticas*. Porto: Edições ASA.

HAMMOND, Linda; MEYERSIN, Debra; LAPOINTE, Michele e ORR, Margaret (2010). *Preparing principals for a changing world: lessons from effective school leadership programs*. São Francisco; Jossey-Bass.

HARGREAVES, Andy (1995). Renewal in the age of paradox. In: *Educational leadership*, vol. 52, n.º 7 (pp. 14-19). Alexandria: ACSD.

HORNG, Eileem; KLASIK, Daniel e LOEB, Susana (2009). *Principal time-use and school effectiveness*. Standford: Stanford University – Institute for Research on Education Policy & Practice.

INGVARSON, Lawrence; ANDERSON, Michelle; GRONN Peter e JACKSON, Andrew (2006). *Standards for school leadership: a critical review of literature*. Melbourne: Australian Institute for Teaching and School Leadership.

INGVARSON, Lawrence e KLEINHENZ, Elizabeth (2006). “Estándares profesionales de práctica y su importância para la enseñanza”. In: *Revista de Educación: La tarea de enseñar: atraer, formar, retener y desarrollar buen profesorado*, n.º 340. Madrid: Ministério da Educación, Cultura y Deporte (pp. 295).

JOBERT, Annete (2003). Quelle régulation pour l'espace territorial?. In: *La Théorie de La Régulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats e prolongements*. Paris: Éditions La Découvert (pp. 135-146).

JONES, Anne (1988). *Leaderships for tomorrow schools*. Oxford: Basil Blackwell.

LASCOUMES, Pierre, LE GALÈS, Patrick (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.

LE GALÈS. Patrick (2004). Gouvernance. In: Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie e Ravinet, Pauline (dir.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses des Sciences Po (pp. 242-250).

LIMA, Jorge (2008). *Em busca da boa escola*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

LIMA, Jorge (2011). O diretor escolar: uma leitura crítica à luz dos estudos sobre a eficácia da escola. In: Neto-Mendes, et al. (org.). *A emergência do diretor da escola: questões políticas e organizacionais*. Aveiro: Universidade de Aveiro (pp. 23-45).

LIMA, Licínio (1998a). *A escola como organização e a participação na organização escolar*. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho.

LIMA, Licínio (1998b). Modos de organização das escolas básica e secundária: para uma direção democrática e uma gestão profissional. In: *A gestão do sistema escolar: seminários*. Lisboa: Ministério da Educação – Comissão de Reforma do Sistema Educativo (pp. 149–195).

LIMA, Licínio C. (2004). “O agrupamento de escolas como novo escalão da administração desconcentrada”. In: *Revista Portuguesa de Educação*, vol. 17, n.º 2. Braga: Instituto de Educação da Universidade do Minho – Centro de Investigação em Educação (pp. 7-47).

LIMA, Licínio, et al. (2006). *A educação em Portugal (1986-2006): alguns contributos de investigação*. Porto: Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação.

LIMA, Licínio (2008). *Parecer sobre o projeto governamental de ‘regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário’*. (apresentado na Comissão de Educação e Ciência da Assembleia da República).

LIMA, Licínio (2009). A democratização do governo das escolas públicas em Portugal. Porto: Faculdade de Letras, Braga: Universidade de Minho. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/17727> (setembro de 2011).

LIMA, Licínio (2011). *Administração escolar: estudos*. Porto: Porto Editora.

LIMA, Licínio (2012). Elementos de hiperburocratização da administração educacional. In: *Trabalho e educação no século XXI: experiências internacionais*. São Paulo: EJR Xamã Editora Ltda (pp. 129-158).

LIMA, Licínio (2013). Diretor de escola pública: unipessoalidade e concentração do poder no quadro de uma relação subordinada. In: Peroni, Vera (org.). *Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação*. Brasília: Liber Livro Editora (pp. 58-81).

LOPES, José (2012). *A contratualização da Autonomia das escolas: a regulação da ação pública em educação*. Lisboa: Instituto de Educação (tese de doutoramento).

LOPES, M. Conceição (1999). *Autonomia das escolas (decreto-lei n.º 43/89): estudo retrospectivo (1987-1991)*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação

(dissertação de mestrado).

MAROY, Christian (2006). *École, regulation et marché: Une comparaison se six espaces scolaires locaux e Europe*. Paris: Presses Universitaires de France.

MASSARDIER, Gilles (2003). *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin.

MATOS, Fernando (2005). *Lógicas de ação, estratégias de exercício do poder nas escolas: memórias de gestores escolares*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (dissertação de mestrado).

MAXWELL, Joseph, (2008). Designing a qualitative study. In Bickman, Leonard & Rog, Debra (eds.). *The handbook of applied social research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

MERKTAN, Sefika (2014). In search of leadership: what happened to management?. In: *Educational management administration & leadership*. vol. 42, n.º 2. Sheffield: BELMAS – British Educational Leadership Management and Administration Society (pp. 226-242).

MIAILLE, Michel (1995). La régulation: enjeux d'un choix. In Miaille, Michel (ed.), *La régulation entre droit et politique*. Paris: Éditions L'Harmattan (pp. 11-24).

MINTZBERG, Henry (1999). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.

MONS, Nathalie (2007). *Les nouvelles politiques éducatives*. Paris: PUF.

NATIONAL STANDARDS FOR HEADTEACHERS (2004). Nottingham: Department for education and skills. Disponível em [http://www3.nccu.edu.tw/~mujinc/teaching/9-101principal/refer4-2\(2004%20national%20standards\).pdf](http://www3.nccu.edu.tw/~mujinc/teaching/9-101principal/refer4-2(2004%20national%20standards).pdf) (janeiro de 2011).

NEAVE, Guy (1988). *On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: an overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988*. European Journal of Education, vol. 23, n.º ½. Oxford: Wiley BlackWell (pp. 7-23).

NOGUEIRA, Cesaltina (2007). *Agrupamentos verticais de escolas do concelho de Lisboa: caracterização e influência no trabalho do gestor escolar*. Lisboa: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (dissertação de mestrado).

NÓVOA, António (1987). *Les temps des professeurs (vol. 1)*. Lisboa: Instituto Nacional de Investigação Científica.

NÓVOA, António (coord.) (1992). Formação de professores e profissão docente. In: *Os professores e a sua formação*. Lisboa: Publicações Dom Quixote (pp. 13-33).

OCDE (2014). *Résultats de TALIS 2013: une perspective internationale sur l'enseignement et l'apprentissage*, Paris: TALIS – Éditions OCDE. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264214293-fr> (junho de 2014).

PACHECO, José A. (org.) (2000). Contextos e características do neoliberalismo em educação. In: Pacheco, José A. (2000). *Políticas educativas: o neoliberalismo na educação*. Porto: Porto Editora (pp. 7-20).

PARRY, Ken e BRYMAN, A. (2006) Leadership in organizations. In: Clegg, Stewart; Hardy, Cynthia; Lawrence, Tom & Nord, Walter. *The SAGE handbook of organization studies*. Londres: Sage Publications (pp. 447-468).

PARSONS, T. (1937). *The structure of social action*. Nova Iorque: Mac Graw-Hill.

PELLETIER, Guy (2004). La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. In: Saint-Pierre, Marjolaine & Brunet, Luc (dir.). *De la décentralisation au partenariat: administration en milieu scolaire*. Québec: Presses de l'Université du Québec (pp. 151-171).

PELLETIER, Guy (2001). Décentralisation, régulation et gouvernance des systèmes éducatifs : un cadre de référence. In: Pelletier, Guy (dir.). *Autonomie et décentralisation en éducation: entre projet et évaluation*. Montreal: Universidade de Montreal (pp. 9-38).

PINSON, Gilles e PALA, Valéry (2007). Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique? In: *Revue française de science politique*, vol. 57-5. Paris: Presses de Sciences Po (pp. 555-597).

PINTO, Conceição (1995). *Sociologia da escola*. Alfragide: McGraw-Hill.

POBLETE, Manuel e OLALLA, Ana (2003). *Perfil directivo de competencias para la gestión del cambio en Centros educativos*. Barcelona: Simpósio Estratégias de Formación para el Cambio Organizacional. Disponível em <http://paginaspersonales.deusto.es/mpoblete2/publicaciones.htm> (abril de 2013).

PONS, Xavier (2012). De nouvelles connaissances pour une nouvelle gouvernance par les résultats ? L'exemple de l'éducation en France et de trois outils d'évaluation. In: *Recherches sociologiques et anthropologiques* n.º 43-2. Disponível em <http://rsa.revues.org/784#text>

(maio de 2013).

PONT, Beatriz; NUSCHE, Deborah e MOORMAN, Hunter (2008). *Improving school leadership – volume 1: policy and practice* Paris: OECD Publishing. Disponível em <http://www.oecd.org/edu/school/44374889.pdf> (agosto de 2009).

PROGRAMA DO XI GOVERNO CONSTITUCIONAL (1989). Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc11/programa-do-governo/programa-do-xi-governo-constitucional.aspx> (março de 2011).

PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL (2005). Disponível em <http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/ProgramaGovernoXVII.pdf> (março de 2013).

QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc (1995). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.

REIS, Isaura (2009). *Governância da educação em Portugal: o local e os modos de regulação da oferta educativa (2.º e 3.º ciclos do ensino básico e ensino secundário)*. Covilhã: Universidade da Beira Interior (tese de doutoramento).

REIS, Isaura (2013). Governança e regulação da Educação : perspetivas e conceitos. In : *Educação, Sociedade e Culturas*, n.º 39. Porto: Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação (pp. 101-118).

REYNAUD, Jean-Daniel (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In: Tersac, Gilbert (dir.). *La Théorie de La Régulation Sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats e prolongements*. Paris: Éditions La Découverte (pp. 103-113).

REYNAUD, Jean-Daniel (1997). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.

REYNAUD, Jean-Daniel (1998). Les régulations dans les organisations : régulation e contrôle et régulation autonome. In : *Revue française de sociologie*. Paris: Presses des SciencesPo (pp. 5-18). Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1988_num_29_1_2475 – maio de 2012.

REYNAUD, Jean-Daniel e BOURDIEU, Pierre (1966). Une sociologie de Faction est-elle possible? In In: *Revue française de sociologie*. vol. 7 – n.º 4 (pp. 508-517). Disponível em http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1966_num_7_4_2802 (fevereiro de 2012).

- RICOUER, Paul (1995). *Tempo e narrativa* (tomo II). São Paulo: Papirus.
- RODRIGUES, M. Lurdes (1997). *Sociologia das profissões*. Oeiras: Celta Editores.
- SÁ, Virgínio (2004). *A participação dos pais na escola pública portuguesa: uma abordagem sociológica e organizacional*. Braga: Instituto de Educação e Psicologia.
- SALLÁN, Joaquín (Coord.) (2009). *La gestión de centros de enseñanza obligatoria en Iberoamérica*. RedAGE: Red de apoyo a la gestión educativa (pp.126-137). Disponível em <http://www.ort.edu.uy/ie/pdf/redage2009.pdf> (novembro de 2012).
- SALOMON, Lester (2002). The new governance and the tools of public action: an introduction. In: Salomon, Lester (ed.). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press (pp. 1-47).
- SAMMONS, Pam; HILLMAN, Josh & MORTIMORE, Peter (1995) *Key characteristics of effective schools: a review of school effectiveness research*. London: Institute of Education – University of London. Disponível em http://www.highreliabilityschools.co.uk/_resources/files/downloads/school-effectiveness/psjhp_m1995.pdf (fevereiro de 2014).
- SAMMONS, Pam (1999). *School effectiveness: coming of age in the twenty-first century*. Swets & Zeitlinger Publixhers. Disponível em http://books.google.pt/books?id=84PZMgPYYJkC&printsec=frontcover&hl=ptPT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (março de 2014).
- SANTOS, Boaventura (s.d.). *As tensões da modernidade*. Fórum Social Mundial: Biblioteca das alternativa. Disponível em http://www.susepe.rs.gov.br/upload/1325792284_As%20tensões%20da%20Modernidade%20-%20Boaventura%20de%20Sousa%20Santos.pdf (fevereiro de 2014).
- SANCHES, Fátima C. (1987). *A study of organizational self-efficacy and motivation: becoming a directive council member in the context of the portuguese secondary schools*. Iowa: Universidade de Iowa (tese de doutoramento).
- SCHEERENS, Jap (1992). *Effective schooling: research, theory and practice*. Londres: Cassell.
- SCHLEICHER, Andreas (ed.) (2012). *Preparing teachers and developing school leaders for the 21st century: lessons from around the world*. Paris: OECD Publishing. Disponível em <http://www.oecd.org/site/eduistp2012/49850576.pdf> (março de 2014).

SERGIOVANNI, Thomas J. (1991). *The principalship: a reflective practice perspective*. London: Allyn and Bacon.

SERPIERI, Roberto (2009). A 'war' of discourses. The formation of educational headship in Italy. In: *Italian journal of sociology of education*, n.º 1, pp. 122-142. Disponível em http://www.ijse.eu/wp-content/uploads/2009/02/2009_1_10.pdf (novembro de 2014).

SILVA, Guilherme (2005). *Modelos de formação em administração educacional: um estudo centrado na realidade portuguesa*. Braga: Universidade de Minho – Instituto de Educação e Psicologia.

SOLAUX, Georges (2005). Um point de vue historique sur l'articulation entre politique nationale et politiques locales d'éducation. In: Dutercq, Yves (dir.). *Les régulations des politiques d'éducation*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes (pp. 17-49)

SOUTHWORTH, Geoff (1998). *Leading improving primary schools: the work of headteachers and deputy heads*. Londres: Falmer Press.

STRAUSS, Anselm (1999). *Espelhos e máscaras: a busca da identidade*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

TAP, Pierre (org.) (1980). *Identités collectives et changements sociaux*. Toulouse: Éditions Priva.

TEDDLIE, Charles e REYNOLDS, David (org.) (2000). *The international handbook of school effectiveness research*. Londres: Falmer Press.

TERSSAC, Gilbert de (2003). *La théorie de la regulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*. Paris: Éditions La Découverte.

TUCKMAN, Bruce (2002). *Manual de investigação em educação*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

VAN ZANTEN, Agnès (2004). *Les Politiques d'Éducation*. Paris.: PUF.

VALA, Jorge (2005). A análise de conteúdo. In SILVA, Augusto & PINTO, Madureira (orgs.). *Metodologia das Ciências Sociais*. Porto: Edições Afrontamento (pp. 101-128).

VON BERTALANFFY, Ludwig (1975). *Perspectives on General Systems Theory: Scientific and Philosophical Studies*. New York: Braziller.

WATLING, Rob; JAMES, Venonica; BRIGGS, Ann (2014). Qualitative data analysis: using NVivo. In Briggs, Ann; Coleman, Marianne; Morrison, Marlene (ed.) *Research methods in educational leadership & management*. Thousands Oaks: Sage (pp. 381-396).

WHITMORE, John (2003) *Coaching for performance: growing people, performance and purpose*. London: Nicholas Brearley Publishing.

WIENER, Norbert (1984). *Cibernética e sociedade: o uso humano de seres humanos*. São Paulo: Cultrix.

YAÑEZ, Julián et al. (2003). *Dirección de centros educativos*. Madrid: Editorial Síntesis, S. A.

ANEXO 1

Guião das entrevistas (roteiro de questões)

GUIÃO DA ENTREVISTA AOS DIRETORES DO CONSELHO DAS ESCOLAS
(roteiro de questões)

1.ª PARTE – A CONSTRUÇÃO DA AUTO-IMAGEM DO DIRETOR		
BLOCOS	TEMAS	QUESTÕES ORIENTADORAS
1. A ENTRADA NA FUNÇÃO	MOTIVAÇÕES	<p>1.1 Para começar a entrevista vamos falar um pouco sobre o seu início na função. Assim, peço-lhe que tente recuar até à pessoa que era nessa altura. Quais foram as suas motivações para entrar para a direcção de uma escola?</p> <p>1.2 O que fez durante esse período como vice?</p> <p>1.3 O que o fez avançar para a presidência do Conselho?</p>
	O PRIMEIRO ANO	<p>1.4 O que foi mais difícil ou exigente durante o seu primeiro ano e o que sentia no final desse período?</p> <p>1.5 Quais foram os momentos mais significativos do seu primeiro ano de trabalho?</p> <p>1.6 Quais as principais dificuldades que teve de enfrentar e como as ultrapassou?</p> <p>1.6.1 Quais eram os principais desafios que sentia ter pela frente?</p> <p>1.7 Que avaliação faz actualmente do seu primeiro ano na função?</p> <p>1.7.1 Como se sentia no final desse ano?</p>
	IDENTIDADE PESSOAL (momento 1)	<p>1.8 Nessa altura, como se via na função?</p> <p>1.9 Como acha que era visto pelos vários elementos da escola?</p>
2. A ATIVIDADE E AS SUAS DIMENSÕES	A ATIVIDADE	<p>2.1 Como costuma ser um dia típico da sua actividade? Descreva-o o mais pormenorizadamente possível, por favor.</p> <p>2.1.1 Em que domínios essenciais desenvolve a sua actividade?</p> <p>2.1.2 Que problemas costuma ter para resolver e como os resolve, habitualmente?</p>

<p>O ESPAÇO E OS ELEMENTOS SIMBÓLICOS DA ACTIVIDADE</p>	<p>2.2 Reparei que o espaço de trabalho da Direcção do Agrupamento é uma sala ampla onde quem entra não repara à partida qual é a sua secretária. Essa organização tem algum significado especial?</p> <p>OU</p> <p>(...) Reparei que o espaço de trabalho da Direcção do Agrupamento, apesar de ser uma única sala, tem uma clara divisão entre a sua zona e a dos outros membros da direcção. Porquê essa organização?</p> <p>OU</p> <p>(...) Reparei que o espaço de trabalho da Direcção do Agrupamento é composto por duas salas/zonas, fisicamente separadas. Uma que é a sua área de trabalho e outra destinada aos restantes membros. Porquê essa organização?</p> <p>2.3 Em cada uma das secretárias, há (não há) uma identificação da pessoa a quem ela pertence. Porquê?</p> <p>2.4 Mandou fazer cartões de visita com a sua identificação como Director?</p> <p>OU</p> <p>Constatei que tem cartões de visita com a identificação da sua função? Porque decidiu fazer isso? Também tinha cartões de visita identificando-o como professor da escola?</p>
---	--

AS RELAÇÕES INTERNAS	<p>2.5 O que é mais difícil e mais fácil nas relações com os vários elementos do Agrupamento (membros da Direcção, alunos, professores e funcionários)?</p> <p>2.6 Como pensa que é visto por eles?</p> <p>2.7 Como se desenvolve a sua actividade com os seguintes órgãos da Escola: Conselho Geral, Conselho Pedagógico, Conselho Administrativo?</p> <p>2.7.1 Que diferenças encontra entre o Conselho Geral e a anterior Assembleia?</p> <p>2.7.2 Sempre presidiu ao Conselho Pedagógico? Porquê essa opção?</p> <p>2.7.3 Qual e como foi a sua participação na elaboração do Projecto Educativo do Agrupamento?</p> <p>2.7.4 E em torno do Projecto Curricular do Agrupamento?</p> <p>2.7.5 Como funciona, habitualmente, o Conselho Administrativo?</p> <p>2.8 Pense agora na sua actividade no seio do órgão de Direcção. Como é feita a distribuição do trabalho pela equipa? O que reserva para si?</p>
AS RELAÇÕES COM OS ENCARREGADOS DE EDUCAÇÃO	<p>2.9 Que tipo de relação mantém com a Associação de Pais do Agrupamento e com os pais individualmente?</p> <p>2.9.1 O que é mais fácil e mais difícil nessa relação?</p> <p>2.10 Como acha que eles o vêem?</p>
AS RELAÇÕES COM A AUTARQUIA E A COMUNIDADE	<p>2.11 Como é o relacionamento com a autarquia?</p> <p>2.11.1 Quais os pontos fortes e fracos nesse relacionamento?</p> <p>2.11.2 Que desafios sente ter pela frente?</p> <p>2.12 E como é o relacionamento com a comunidade?</p> <p>2.12.1 Quais os pontos fortes e fracos nesse relacionamento?</p> <p>2.12.2 Que desafios sente ter pela frente?</p>

	A RELAÇÃO COM A ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO	<p>2.13 Como caracteriza os seus contactos com a Administração Regional da Educação?</p> <p>2.13.1 Quem toma, normalmente, a iniciativa de contactar?</p> <p>2.13.2 Qual o conteúdo habitual desses contactos?</p>
	BALANÇO	<p>2.14 Faça, por favor, um balanço destes anos nesta função.</p> <p>2.14.1 Quais foram os momentos mais positivos por que passou até agora?</p> <p>2.14.2 E quais foram os momentos mais difíceis?</p> <p>2.14.3 Já agora, quais os momentos negativos por que passou?</p> <p>2.15 Como vê actualmente esta função?</p> <p>2.15.1 O seu modo de ver a função foi mudando ao longo do tempo? Se sim, como? Se não, porque não?</p> <p>2.16 O seu comportamento foi sofrendo modificações ao longo do tempo?</p> <p>2.16.1 Quais as principais hesitações e dificuldades que foi sentindo?</p> <p>2.16.2 Como foi superando essas hesitações e dificuldades?</p>
	A FORMAÇÃO	<p>2.17 Foi fazendo formação ao longo da sua actividade?</p> <p>2.17.1 Qual foi essa formação?</p> <p>2.17.2 Como avalia essa formação, ou seja, que contributo lhe deu para a sua acção?</p> <p>2.17.3 A formação que fez, resultou de uma iniciativa própria ou de alguma obrigatoriedade?</p>
	3. REFERENCIAIS	<p>3.1 Quais são os seus princípios e valores que norteiam o desenvolvimento da sua actividade?</p> <p>3.2 Quais são os valores do Agrupamento?</p> <p>3.2.1 Como é que estes valores são divulgados e implementados?</p>
	MISSÃO	<p>3.3 Qual é a missão deste Agrupamento?</p> <p>3.3.1 Acha que a missão é sentida por todos aqueles que trabalham no Agrupamento?</p>

	VISÃO	3.4 Qual é a visão do Agrupamento? 3.4.1 Que estratégias usa para conseguir levar essa visão à prática?
	CONCRETIZAÇÃO	3.5 A missão, os valores e a visão do Agrupamento estão referenciados no Projecto Educativo? 3.5.1 Sente que o Projecto Educativo é o referencial do Agrupamento ou não passa de um documento obrigatório?
	IDENTIDADE PESSOAL (momento 2)	3.6 Como se vê, enquanto gestor de topo do meu Agrupamento? Ou seja, quem é nessa função? 3.7 Como acha que é visto pelos vários elementos do Agrupamento?

CASO SE VERIFIQUE QUE O DIRECTOR TRABALHOU NUM REGIME ANTERIOR AO DL 115-A/98, SER-LHE-ÃO COLOCADAS AS SEGUINTE QUESTÕES, DE ACORDO COM O SEU CASO:

REGIMES DE GESTÃO	O DL 769-A/76)	<ul style="list-style-type: none"> Ao ter trabalhado como Presidente de um Conselho Directivo (de acordo com o DL 769-A/76), não havia separação de poderes entre as funções de direcção e as de gestão pois (ambas eram exercidas pelo Conselho Directivo). O pensa dessa perspectiva? <ul style="list-style-type: none"> - Como se sentia nessa função? - Sentia-se o único poder na escola? - Como acha que as pessoas o viam? - Como se processava o trabalho no Conselho Directivo?
	O DL 172/91	<ul style="list-style-type: none"> Ao ter trabalhado como Director (Executivo) (DL 172/91), participou na primeira situação de separação de poderes entre as funções de direcção (a cargo do Conselho de Escola ou de área escolar: um órgão colegial) e de gestão, com um carácter unipessoal (Director Executivo). Que opinião tem sobre esse processo? <ul style="list-style-type: none"> - Como era a relação com o Conselho de Escola? - Que principais dificuldades sentiu? - Como as ultrapassou?

2.ª PARTE – O MOMENTO ATUAL		
4. OPINIÃO GERAL	O XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL	<p>4.1 Pense um pouco na acção do anterior governo (XVII constitucional). Acha que é possível fazer uma separação entre a realidade antes da ministra Maria de Lurdes Rodrigues e durante a sua actividade? O que mudou?</p> <p>4.1.1 Que influência essas mudanças tiveram na sua acção?</p>
	O XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL	<p>4.2 Entretanto, com o resultado das eleições legislativas houve uma alteração na pasta da Educação. Que expectativas tem em relação à nova equipa ministerial?</p>
5. AS MEDIDAS POLÍTICAS	A AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DOS PROFESSORES: um caso de conflito entre princípios, valores e práticas.	<p>5.1 Gostava que falássemos um pouco sobre uma situação que provocou muita movimentação nas escolas. Refiro-me à avaliação de desempenho dos docentes. Como viveu esse processo?</p> <p>5.1.1 Que conflitos essenciais estiveram presentes no seu Agrupamento?</p> <p>5.1.2 Como geriu o que a administração da educação pretendia e o que os professores queriam?</p> <p>5.1.3 Que decisões tomou? Aconselhou-se com alguém para tomar as suas decisões?</p> <p>5.2 Em algum momento sentiu que os seus valores/princípios estavam a ser postos em causa com as decisões que tomou?</p> <p>5.2.1 Se sim... explique-me de que forma.</p> <p>5.2.2 Se não... porquê.</p> <p>5.3 Que opinião tem sobre todo o processo de avaliação do desempenho dos docentes?</p> <p>5.3.1 Que conflitos essenciais estavam presentes no seu Agrupamento?</p> <p>5.3.2 Se estivesse nas suas mãos tomar uma decisão sobre esta matéria, o que faria?</p> <p>5.4 Já agora, uma curiosidade, acha que, considerando o que me expressou sobre esta matéria, as suas concepções têm mais presente a perspectiva do professor ou do director?</p> <p>5.4.1 Continua a sentir-se um professor? Mantém componente lectiva?</p>

		<p>5.4.2 Sente que já é mais um gestor do que um professor?</p> <p>5.5 Quando surgem outros conflitos importantes (interiores ou exteriores), que conhecimentos mobiliza para os ultrapassar?</p> <p>5.6 Com quem fala sobre esses problemas? Fala com a Direcção Regional?</p>
	OS RANKINGS E A AVALIAÇÃO EXTERNA DAS ESCOLAS	<p>5.7 Que resultados a escola obteve?</p> <p>5.8 Compare, por favor, os resultados obtidos com a missão, a visão e os valores definidos no seu projecto de intervenção.</p>
	O CONSELHO DAS ESCOLAS	<p>5.9 Uma das alterações (a primeira) promovida pelo XVII governo constitucional foi a criação do Conselho das Escolas. O que julga estar na base dessa iniciativa?</p> <p>5.10 Qual tem sido a ação dos representantes do Ministério junto dos Diretores do Conselho?</p> <p>5.10.1 Sente-se vigiado ou pressionado?</p> <p>5.10.2 Que expectativas sente existirem em relação à ação do Diretores?</p> <p>5.10.3 A maior proximidade com o poder político trouxe alguma alteração ao modo de gerir o seu Agrupamento?</p> <p>5.11 Fale-me um pouco sobre a ação que o Conselho das Escolas tem tido, por favor.</p> <p>5.11.1 Qual é a periodicidade das reuniões?</p> <p>5.11.2 Que assuntos têm sido tratados?</p> <p>5.12 Quais as suas preocupações essenciais no exercer da sua função de conselheiro?</p> <p>5.13 Quando olha para os diretores do Conselho das Escolas, vê um corpo homogéneo?</p> <p>5.13.1 As afinidades que se geram são de que tipo? Geográficas, pessoais, do modo de ver a função? Com quem se relaciona mais?</p> <p>5.13.2 Que conflitos têm surgido e como têm sido ultrapassados?</p>

		<p>5.13.3 Há maneiras diferentes de ver a função de Diretor? Quais são elas?</p> <p>5.13.4 Como é a relação entre os Diretores?</p> <p>5.13.4 Já existia alguma dinâmica relacional anterior?</p> <p>5.14 O que tem feito o sector do Conselho das Escolas em que se integra? Que assuntos têm sido tratados? Quantas reuniões já se realizaram até ao momento?</p> <p>5.15 Que balanço faz do trabalho efectuado pelo Conselho das Escolas?</p>
	O NOVO REGIME DE GESTÃO	<p>5.16 Analisemos agora o DL 75/2008. Que alterações destaca nesse diploma legal?</p> <p>5.17 Que opinião tem sobre essas alterações?</p> <p>5.18 As alterações referidas influenciaram a sua forma de conceber a função? Se sim, como?</p> <p>5.19 Há alguma diferença entre ser eleito por sufrágio directo e ser eleito pelo CGT?</p> <p>5.19.1 Sente alguma diferença ao nível da legitimidade?</p>
	BALANÇO FINAL	<p>5.20 Acha que o Conselho das Escolas e o DL 75/2008 podem ser associadas a nova concepção do poder político sobre a gestão de uma Escola?</p> <p>5.20.1 Se sim, qual é essa nova concepção? Se não, o que pensa estar na base destas medidas?</p> <p>5.21 Considerando o momento actual da Educação, como vê o papel do Director de uma Escola?</p> <p>5.21.1 Acha que lhe são colocadas novas exigências e desafios? Quais?</p>
	IDENTIDADE PESSOAL (momento 3)	<p>5.22 Peça-lhe novamente que reflita na seguinte questão introspectiva: Pensando em todo o seu percurso, em tudo o que me expressou até agora, como se vê a si mesmo com Director?</p>

3.ª PARTE – O FUTURO DA GESTÃO ESCOLAR EM PORTUGAL		
6 O FUTURO	PERSPECTIVAS	<p>6.1 Para finalizar, gostava que me expusesse, considerando as características da sociedade actual e a realidade em curso na Educação, como pensa que será o futuro da gestão escolar em Portugal?</p> <p>6.1.1 Que avaliação faz disso dessa perspectiva que referiu?</p> <p>6.1.2 Que opinião tem sobre a criação de uma carreira específica (profissionalização da função) de Director da Escola?</p> <p>6.1.3 Essa carreira, a existir, deveria estar aberta só a professores com formação na área de administração escolar e educacional (em exercício e/ou de base) ou também a outro tipo de profissionais (gestores vindos de outras áreas)? Justifique a sua resposta, por favor.</p>

ANEXO 2

Questionário

QUESTIONÁRIO PRÉVIO À ENTREVISTA

1. IDENTIFICAÇÃO

Nome¹: _____

Idade: ____ anos; **Sexo:** M ☐ F ☐;

Estado civil: Casado(a)/União de facto ☐ Solteiro(a) ☐ Divorciado(a) ☐

Tem filhos a estudar no agrupamento/escola? Sim ☐ Não ☐

2. CARATERÍSTICAS DO DIRECTOR

2.1 PERFIL NO MOMENTO DO CONCURSO

2.1.1 Presidente do Conselho Executivo, em funções durante o procedimento concursal ☐

2.1.2 Vice-presidente do Conselho Executivo, em funções durante o procedimento concursal ☐

2.1.3 Professor do agrupamento/escola ☐

2.1.4 Professor de outro agrupamento/escola ☐

2.1.5 Professor do Ensino Particular e Cooperativo ☐

2.1.6 Nível de ensino a que pertence:

2.1.6.1 Pré-Escolar ☐

2.1.6.2 1.º ciclo ☐

2.1.6.3 2.º, 3.º ciclos ☐

2.1.6.4 Ensino secundário ☐

2.2 SITUAÇÃO PROFISSIONAL

2.2.1 Ano de entrada na profissão docente: _____

2.2.2 Tempo total de serviço: ____ anos

2.2.3 Se é professor do ensino oficial assinale a sua situação:

a) Professor do Quadro de Escola ☐

b) Quadro de Zona Pedagógica ☐

c) Professor titular ☐

2.2.4 Escalão em que está posicionado: _____

¹ De modo a garantir a confidencialidade da informação recolhida (questionário e entrevista) será garantido o anonimato na divulgação dos respectivos dados. Assim, será atribuído a cada entrevistado um nome de código.

2.3 ATIVIDADE PROFISSIONAL NA GESTÃO ESCOLAR (não incluir o actual mandato)

MANDATOS ANTERIORES			CARGO		ESCOLA	COMPONENTE LETIVA
N.º	Início	Fim	Nome ²	Acesso		
1.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
2.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
3.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
4.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
5.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
6.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>

² "Diretor" e "D. Pedag." (Diretor Pedagógico) referem-se ao Ensino Particular e Cooperativo. No caso de outras denominações dos cargos, risque e corrija, por favor.

MANDATOS ANTERIORES			CARGO		ESCOLA	COMPONENTE LETIVA
N.º	Início	Fim	Nome ³	Acesso		
7.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
8.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
9.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
10.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>
11.º	_____	_____	Presidente <input type="checkbox"/> Vice <input type="checkbox"/> Adjunto <input type="checkbox"/> Diretor <input type="checkbox"/> D. Pedag. <input type="checkbox"/>	Eleito <input type="checkbox"/> Nomeado <input type="checkbox"/>	_____ _____ _____ _____	Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/>